

OS PASSIVOS CONTINGENTES E A DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE (1996-2003) E PERSPECTIVAS (2004-2006)*

Bolívar Pêgo Filho**

Maurício Mota Saboya Pinheiro**

O objetivo deste trabalho é conceituar e classificar os passivos contingentes do governo e avaliar seu gerenciamento, bem como analisar e estimar o seu surgimento e os seus impactos na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), tanto em passado recente (1996-2003) quanto em futuro próximo (2004-2006). Sustenta-se que, no período entre janeiro de 1996 e junho de 2003, ocorreu expressivo crescimento da dívida pública, do qual boa parte (50,8%) é explicada pelo reconhecimento de passivos contingentes e pelos juros decorrentes desse ajuste patrimonial. Entretanto, a maior parte do ajuste patrimonial que pressionou a dívida líquida brasileira deveu-se a certos programas que, ao menos *prima facie*, contribuíram para consolidar um ajuste fiscal estrutural do setor público. No tocante aos prováveis impactos fiscais (em termos de efeitos sobre a trajetória da dívida) do reconhecimento de passivos contingentes, assumindo-se um cenário básico, há razões para acreditar que a trajetória da relação DLSP/Produto Interno Bruto (PIB) seja sustentável. De acordo com os resultados das simulações, dependendo do cenário de reconhecimento de passivos contingentes, a relação DLSP/PIB atingiria, em 2006, valores entre 53,4% e 60,6%. O exercício de simulação mostra também a utilidade da manutenção de superávits primários elevados (da ordem dos atuais 4,25% do PIB) para criar um “colchão amortecedor” relativamente seguro contra os riscos fiscais representados pelos “esqueletos”. Finalmente, além de recomendações de política econômica, este trabalho apresenta sugestões, baseadas na experiência e na literatura internacionais, sobre a gestão e o quadro institucional dos passivos contingentes para o caso brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, o governo interveio fortemente na economia brasileira, seja como planejador, executor e fiscalizador, seja como controlador de preços e tarifas públicos, principalmente em setores então considerados estratégicos.¹

* Versão atualizada do trabalho laureado com o primeiro lugar no VIII Prêmio do Tesouro Nacional (Tema 1: Ajuste Fiscal e Dívida Pública). A primeira versão foi publicada na série Texto para Discussão do Ipea, nº 1007. Os autores agradecem, em especial, ao economista Fábio Giambiagi, sobretudo pelas sugestões apresentadas quanto à parte prospectiva do trabalho, e a Marcelo Piancastelli de Siqueira, José Hamilton de Oliveira Bizarria, Waldery Rodrigues Júnior e à equipe da Biblioteca do Ipea; José Henrique Dias de Carvalho (Bacen); Cleber Ubiratan de Oliveira e Ruth Lacerda Benfica (STN); Raul Velloso (consultor); Telma Bertão Correia Leal e Agostinho do Nascimento Netto (PGFN); e Luciana Torres Lima da Silveira (estagiária), eximindo-os de quaisquer falhas remanescentes do trabalho.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

1. Ver, por exemplo, Brasil (1971, 1974 e 1980) – Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III, capítulos IV, X e V, respectivamente. O planejamento nacional era centralizado e os investimentos eram direcionados, principalmente, para os setores básicos da economia, como infra-estrutura econômica (energia elétrica, petróleo, gás natural, telecomunicações e transportes), e para o desenvolvimento de setores de base (produtos siderúrgicos e suas matérias-primas, metais não-ferrosos, petroquímica, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias-primas para a indústria farmacêutica, cimento, enxofre e outros minerais não-metálicos). Esse modelo de planejamento acarretou, paralelamente a um rápido crescimento e industrialização do país, o surgimento de empreendimentos altamente ineficientes, como o Programa Nuclear Brasil/Alemanha, a Rodovia Transamazônica, a Ferrovia do Aço, a Hidroelétrica de Balbina, etc.

Como o governo atuava praticamente em todos os setores econômicos e sociais, era grande a dificuldade de aferição das fontes e dos usos de recursos pelo setor público, o que contribuía, por sua vez, para aumentar a probabilidade de surgimento de débitos não contabilizados na estrutura das contas públicas.

Outro exemplo marcante desse padrão de intervenção do governo na economia e de suas conseqüências para a formação de passivos contingentes e ocultos do governo refere-se às intervenções no sistema financeiro. Díaz-Alejandro (1985, p. 1) procura entender por que as reformas financeiras levadas a cabo em muitos países da América Latina durante as décadas de 1960 e 1970, que pretendiam acabar com a “repressão financeira” – geralmente procurando liberar os mercados de capital domésticos das leis da usura e de outras supostas distorções que limitavam o financiamento de longo prazo ao setor privado –, resultaram, por volta de 1983, em falências generalizadas nos setores financeiros domésticos, além de fortes intervenções governamentais, nacionalizações de instituições privadas e baixas taxas de poupança doméstica.

Díaz-Alejandro (1985, p. 7) afirma que o Brasil pós-1964 – especialmente com as reformas do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) –² é o exemplo mais claro de esforço sustentado para reativar o sistema financeiro e a poupança doméstica por meio de mecanismos de indexação, mas mantendo uma estrita supervisão governamental sobre as instituições e sobre as taxas de juros cobradas nos mercados formais. Entretanto, as reformas brasileiras falharam ao tentar estimular significativamente o mercado de capitais; e, paralelamente, os mercados financeiros permanecem bastante dominados pelos títulos públicos, e o crédito a alguns setores, como agricultura, foi pesadamente subsidiado.

Todavia, o modelo geral do Estado desenvolvimentista não é suficiente para explicar a necessidade de reconhecimento de passivos contingentes na história recente da economia brasileira. Há de se atentar também para outras modificações estruturais ocorridas recentemente. Na última década do século XX, ocorreram transformações importantes na economia nacional, destacando-se as seguintes (Giambiagi, 2002, p. 2-3):

- a) reformas estruturais (1990-1994), consubstanciadas na abertura comercial, na criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) e no começo do processo de renegociação das dívidas dos estados e municípios com a União (Lei nº 8.727/1993);

2. O Paeg tinha os seguintes objetivos: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico; conter o processo inflacionário; atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais; aumentar o investimento e, com isso, o emprego; e corrigir a tendência ao desequilíbrio externo. Para que esses ambiciosos objetivos fossem alcançados, implementaram-se, a partir da segunda metade da década de 1960, profundas reformas nos sistemas tributário e financeiro.

- b) redução da inflação, mediante a implantação do Plano Real (julho de 1994); e
- c) tríplice mudança do regime de política econômica, a partir de 1999, com a adoção do câmbio flutuante e das metas de inflação e o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF). Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) foi o coroamento de um longo processo de amadurecimento do arcabouço legal-institucional, para se obter uma gestão mais ágil e transparente das contas públicas.³

O efeito do reconhecimento de passivos contingentes, deduzido o efeito das privatizações de empresas (receitas de venda e transferência de dívidas para o setor privado), tem pressionado o crescimento da dívida pública. Alguns “esqueletos” – como são chamados comumente alguns desses passivos contingentes – impactam a dívida pública de várias formas: atuam como moedas em pagamentos dos ativos que são objetos de venda; provocam a emissão de dívida mobiliária; e “sensibilizam” diversos outros itens da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), com efeitos sobre os fluxos de juros e sobre a composição da dívida, etc. Nesse contexto, diz-se que os passivos contingentes são um importante fator de risco fiscal (Polackova, 1999; Brixi e Schick, 2002).

Diante do exposto, há de se delimitar com precisão os tipos de dívidas reconhecidas no ajuste patrimonial da DLSP e suas formas de impacto nesta última, bem como tentar projetar seu impacto fiscal no futuro próximo. Essas questões são de suma importância para a avaliação mais adequada da dinâmica da dívida pública no Brasil, assim como para a gestão da política fiscal.

O objetivo deste texto é conceituar e classificar os passivos contingentes do governo – dentre os quais se sobressaem os esqueletos –, além de analisar e estimar o seu surgimento e os seus impactos na DLSP, tanto em passado recente (1996-2002) quanto em futuro próximo (2004-2006). Além desta introdução, este texto possui seis seções: a seção 2 aborda aspectos conceituais, metodológicos, legal-institucionais e relativos aos riscos fiscais envolvidos no estudo dos passivos contingentes; na seção 3, são abordados os principais passivos contingentes brasileiros; a seção 4 examina a relação entre passivos contingentes e a dívida pública no Brasil (papel dos esqueletos na contabilização da dívida pública); na seção 5, é examinado o papel dos passivos contingentes na história recente da dívida pública brasileira; a seção 6 analisa o impacto desses

3. Marcos históricos importantes desse processo foram os seguintes: extinção da Conta-Movimento do Banco do Brasil (1986); criação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (1986); criação do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi (1988) e de diversos mecanismos institucionais tendentes a separar as “contas fiscais” das “contas monetárias”.

passivos na dívida pública, por meio de algumas simulações com um modelo contábil e das perspectivas de reconhecimento; e na última seção são apresentadas as conclusões e recomendações.

2 ASPECTOS GERAIS DOS PASSIVOS CONTINGENTES

2.1 Conceituação

Várias podem ser as definições de passivos contingentes.⁴ Segundo o Banco Central do Brasil (Bacen), os esqueletos podem ser definidos como “dívidas do setor público, geradas no passado, que já produziram impacto macroeconômico” (Bacen, 2002) e que, ao serem reconhecidas pelo governo federal, passam a ser contabilizadas no quadro da DLSP. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2004, em seu Anexo de Riscos Fiscais (Anexo XIX, § 2), define os passivos contingentes do governo como “dívidas cuja existência depende de fatores imprevisíveis”. Towe (1999, p. 433) define o passivo contingente público como um instrumento de política do governo que “não envolve [apenas] um fluxo de caixa corrente, mas uma obrigação relativa a possíveis fluxos futuros de caixa”. Nesse tipo de passivo, ainda segundo Towe (1999, p. 434), a obrigação do governo “é dependente, em seu tempo e valor, da ocorrência de um determinado evento”.

Uma definição similar às anteriores é fornecida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), em seu *Government Finance Statistics Manual – GFSM* (IMF, 2001, § 7.146), no qual se lê que os contratos (ativos ou passivos)⁵ contingentes são os que criam direitos ou obrigações condicionais à ocorrência de certos eventos, o que pode resultar em importantes efeitos fiscais e macroeconômicos. Diga-se de passagem, no GFSM, os passivos contingentes não são tratados como passivos financeiros – “obrigações que provêm benefícios financeiros às unidades que detêm os correspondentes direitos financeiros” (IMF, 2001, § 7.14) –, razão pela qual não são incluídos nos balanços governamentais, mas figuram anexos a estes como “itens de memorando”.

Portanto, das definições citadas, depreende-se que todo esqueleto – isto é, a dívida em processo de reconhecimento e cujos fatos geradores e impactos macroeconômicos e fiscais diretos situam-se no passado – é um passivo contingente, mas nem todo passivo contingente é, necessariamente, um esqueleto. O adjetivo “contingente”, da expressão “passivo contingente”, tem sempre uma conotação de “condicional”, “potencial”, “provável” e termos assemelhados, o

4. Ver, também, Rezende (2001, p. 278).

5. Seguindo uma convenção universalmente aceita – o método das partidas dobradas –, o FMI considera os passivos como “ativos negativos”, isto é, ativos com o sinal trocado. Portanto, no contexto do GFSM, praticamente todas as propriedades dos ativos (contingentes ou não) são também atributos dos passivos, o que se reflete em métodos de classificação e mensuração unificados para ambos.

que indica que o fato gerador da obrigação do governo (invalidez, aposentadoria, desemprego, perda de ação judicial pelo governo, etc.) depende de fatores imprevisíveis, em grande medida. Ou seja, o passivo contingente sempre se associa à possibilidade de ocorrência ou de não-ocorrência do evento gerador da obrigação do setor público, sem que se possa atribuir, na maioria dos casos, probabilidades objetivas a esses eventos.

2.2 Classificação

Quanto à classificação dos passivos contingentes, não há uniformidade na literatura especializada, nacional ou internacional. Por exemplo, Towe (1999, p. 434-436) divide esses passivos em três grupos, decorrentes de certos programas governamentais:

- a) programas de seguridade social (seguro-saúde, seguro-desemprego, etc.);
- b) programas de estímulo a certos ramos de atividade econômica (garantias de empréstimo, seguro-depósito bancário, garantias hipotecárias, etc.); e
- c) programas de garantias implícitas (não-contratuais) a agências/empresas estatais ou paraestatais (garantia de dívida de empresas estatais).

O FMI, por sua vez, em seu Manual (IMF, 2001), não classifica especificamente os ativos e passivos contingentes, fazendo-o apenas para os ativos e passivos em geral.

No Brasil, a classificação mais criteriosa e mais recente dos passivos contingentes encontra-se na LDO 2004 (Brasil, 2003 – Anexo XIX; §§3.1-3.6), que distribui os passivos contingentes em seis categorias, a saber:

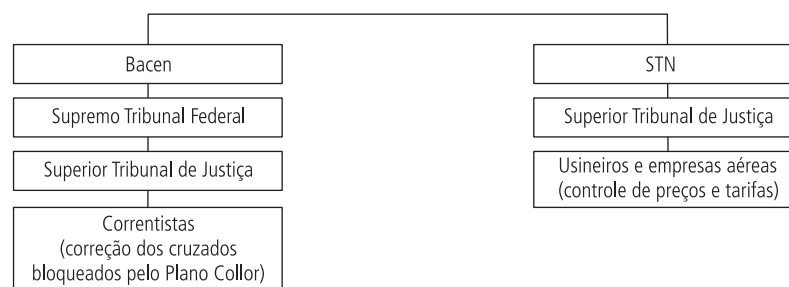
- a) passivos que resultam de controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização e que derivam, também, das soluções propostas para sua compensação;
- b) passivos decorrentes de lides de ordem tributária e previdenciária;
- c) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, como as privatizações, a extinção dos órgãos, a liquidação de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;
- d) os chamados esqueletos ou dívidas passadas em processo de reconhecimento;
- e) ativos decorrentes de operações de liquidação extrajudicial de instituições financeiras, além de créditos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e contra os estados, registrados no balanço do Bacen; e

- f) operações prestadas (aval e garantia) pela União aos demais entes da Federação e às empresas estatais.

São exemplos da primeira classe de passivos contingentes: a correção dos cruzados bloqueados pelo Plano Collor (em março de 1990), as ações trabalhistas referentes à aplicação da Unidade Real de Valor (URV) (no primeiro semestre de 1994), as ações impetradas por entidades conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), as ações do setor sucroalcooleiro e o percentual de reajuste dos saldos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Brasil, 2003 – Anexo de Riscos Fiscais, §. 3.1). A figura 1 ilustra o processo de reconhecimento da primeira classe de passivo contingente e explicita as principais instituições envolvidas.

FIGURA 1

Primeira classe: passivos que resultam de controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização

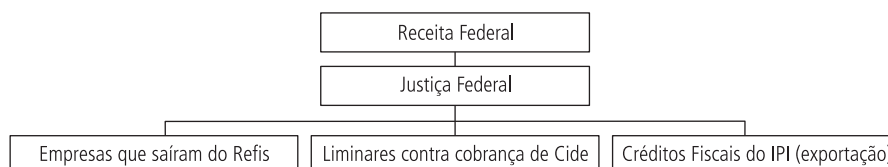


Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.
Elaboração dos autores.

Na segunda classe, FGTS (Brasil, 2003 – Anexo de Riscos Fiscais, §. 3.2), enquadram-se as ações das empresas que foram excluídas do cadastro do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), em razão do não-cumprimento do acordo com a Secretaria da Receita Federal (SRF). Encontram-se também, nesta categoria, as ações que reivindicam créditos fiscais decorrentes do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (exportação), questionamentos quanto à cobrança da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e ao empréstimo compulsório sobre o consumo de combustíveis e compra de veículos (governo Sarney).⁶ A figura 2 ilustra os principais agentes e instituições envolvidos no reconhecimento dos passivos contingentes dessa segunda categoria.

6. A medida sobre esse empréstimo surgiu da reunião realizada em julho de 1986, em Carajás (PA), com o objetivo de criar medidas de contenção da demanda agregada, da qual participaram os economistas que elaboraram o Plano Cruzado. Foi instituída uma sobretaxa, a título de empréstimo compulsório, a ser paga pelos consumidores de gasolina ou de álcool combustível, bem como pelos adquirentes de automóveis de passeio e utilitários. O valor do empréstimo foi fixado em 28% do valor do consumo de gasolina e de álcool combustível; 30% do preço de aquisição de veículos novos e de até um ano de fabricação; 20% do preço de aquisição de veículos com mais de um e até dois anos de fabricação; e 10% do preço de aquisição de veículos com mais de dois e até quatro anos de fabricação.

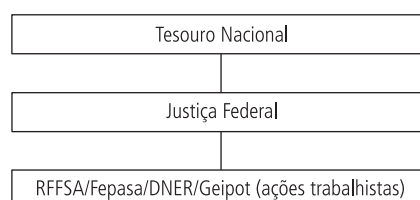
FIGURA 2

Segunda classe: lides de ordem tributária e previdenciária

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.
Elaboração dos autores.

A terceira classe (Brasil, 2003, §. 3.3) incorpora, principalmente, as obrigações trabalhistas da Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA), da Ferrovia Paulista S/A (Fepasa) – incorporada à RFFSA quando da renegociação da dívida do estado de São Paulo com a União –, da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) e do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER (ver figura 3).

FIGURA 3

Terceira classe: administração do Estado (privatizações, extinção de instituições, liquidação de empresas e atos que afetam a administração de pessoal)

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.
Elaboração dos autores.

A quarta classe compõe-se dos esqueletos ou das dívidas que estão em processo de reconhecimento na STN, destacando-se as dívidas relativas ao FCVS (ver figura 4). No fim de fevereiro de 2003, as dívidas totais em reconhecimento estavam estimadas em R\$ 77,8 bilhões, dos quais somente o FCVS alcançava R\$ 70,7 bilhões (Brasil, 2003, §. 3.4).

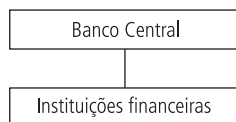
Na quinta classe estão, em sua maioria, os ativos decorrentes de liquidação extrajudicial de alguns bancos públicos, como os do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) e os do Banco Econômico (ver figura 5), além de créditos contra o FCVS e os estados, registrados no Banco Central.

FIGURA 4
Quarta classe: dívidas em processo de reconhecimento



Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.
 Elaboração dos autores.

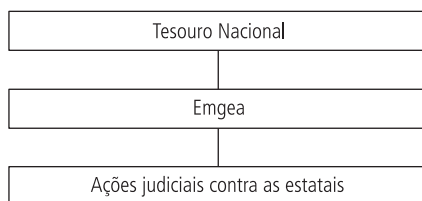
FIGURA 5
Quinta classe: ativos decorrentes de operações de liquidação extrajudicial de instituições financeiras, além de créditos contra o FCVS e os estados



Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.
 Elaboração dos autores.

A sexta classe contém as ações impetradas por empregados ativos e aposentados de empresas estatais que reivindicam a reposição de expurgos inflacionários decorrentes dos diversos planos de estabilização. Existem, também, avais concedidos a estados e municípios, operações contabilizadas pela Empresa Gestora de Ativos (Emgea), garantias perante a Companhia Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) e ações judiciais contra as estatais federais patrocinadoras de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência privada – controvérsia sobre indexação dos benefícios – ver figura 6 (Brasil, 2003 – Anexo de Riscos Fiscais, § 3.6).

FIGURA 6
Sexta classe: operações de aval/garantia prestadas pela União aos demais entes da Federação e às empresas estatais



Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.
 Elaboração dos autores.

2.3 Métodos de mensuração

A mensuração dos passivos contingentes é outra questão carente de consenso na literatura sobre o assunto. Towe (1999, p. 443-444) privilegia o critério geral do impacto macroeconômico-fiscal dos passivos contingentes, o que implica a necessidade de medi-los por meio do subsídio implícito em favor dos beneficiários dos programas governamentais associados à formação desses passivos (garantia de crédito, seguro-desemprego, aval para dívidas de estatais, etc.). O problema central consiste em calcular o componente de subsídio implícito nos programas contingentes do governo. Trata-se de aquilatar o volume líquido de transferências aos beneficiários dos programas. Após destacar a importância da mensuração adequada dos passivos contingentes para um efetivo controle fiscal-orçamentário, esse autor ressalta o método do “valor de mercado”, que consiste na estimação do subsídio implícito do programa – diferencial de taxas (prêmios, etc., conforme o caso) com e sem o programa –, calculado em termos do valor presente dos fluxos de entrada e saída, atuais e futuros (Towe, 1999, p. 449-451).⁷

Sob uma perspectiva mais abrangente, Sundaresan (2002) ressalta a complexidade da mensuração dos passivos contingentes públicos, em face tanto das especificidades do setor público⁸ quanto dos efeitos dinâmicos dos programas contingentes do governo sobre as decisões econômicas dos agentes privados. Por exemplo, um programa de garantias de empréstimos (um exemplo de passivo contingente do setor público) pode acarretar problemas de risco moral, excessiva exposição ao risco e superoferta de empréstimos.

No tocante aos métodos de mensuração dos passivos contingentes do setor público, o ponto importante é que qualquer estimação corrente dos valores desses passivos tem de ser colocada no contexto das ações dinâmicas que podem ser tomadas pelo governo, de forma que seja afetada significativamente aquela estimação. Retomando-se o exemplo das garantias de empréstimos, o anúncio de uma garantia produz uma resposta do lado da oferta. Essa política pode ampliar o estoque de dívida em razão do potencial aumento da oferta de “créditos ruins” e do crescimento da exposição ao risco do sistema bancário.

Os problemas de risco moral, associados aos subsídios de preço e garantias, tornam esse apreçamento muito mais difícil (Sundaresan, 2002). Esse efeito de

7. O GFSM (IMF, 2001, §7.148) recomenda um método geral de mensuração dos ativos/passivos contingentes similar ao proposto por Towe (1999) e que consiste em estimar o valor líquido dos benefícios econômicos esperados (recebidos ou pagos) associados ao programa em questão. Em qualquer caso, porém, o Manual recomenda que “uma descrição da natureza dos vários tipos de contingências deveria ser fornecida, assim como alguma indicação de seu possível valor” (IMF, 2001).

8. Dentre os vários riscos assumidos exclusivamente pelo governo, Sundaresan (2002, p. 11) destaca os seguintes: ser empregador em última instância; prover assistência à população atingida por desastres naturais; prover a saúde pública; assistir às populações atingidas pela fome; financiar o crescimento de regiões e setores empobrecidos, etc.

feedback das reações privadas aos programas governamentais, sobre o valor dos próprios passivos contingentes públicos, pode tomar uma série de outros canais. Em particular, as respostas dos agentes privados podem incluir: ataques especulativos a estoques reguladores e a programas de subsídios; e liquidação ineficiente de firmas insolventes, motivada pelas garantias do governo.

2.4 Arcabouço legal-institucional

Paralelamente às questões conceituais, de classificação e de mensuração, uma adequada abordagem do problema dos passivos contingentes no Brasil demanda, também, uma descrição abrangente do arcabouço legal-institucional, no qual têm origem e são geridos esses passivos. Acerca do aspecto legal, Ourives (2002, p. 27-28) afirma que: “os valores relativos aos passivos contingentes encontram-se contabilizados nas propostas orçamentárias [deste] e dos próximos anos, sob a denominação de ‘Despesa de Capital com a Amortização da Dívida Contratual Refinanciada’”. Quando, excepcionalmente, não há previsão orçamentária, utiliza-se a securitização da dívida e posterior emissão de títulos, sempre mediante a aprovação do Senado Federal (Pêgo Filho, Lima e Pereira, 1999, p. 24).

No caso brasileiro, a formação de um esqueleto ocorre, freqüentemente, porque o financiamento do setor privado pelo governo não implica, necessariamente, influxo imediato de recursos para as contas públicas. Isso acontece, por exemplo, quando o setor público garante preços subsidiados aos consumidores de certos bens ou serviços, comprometendo-se, simultaneamente, a repassar o diferencial de preços aos produtores desses bens ou serviços. Esses subsídios podem, com o tempo, gerar volumosos passivos do governo perante as instituições financeiras oficiais, que são, normalmente, as financiadoras dessas atividades. O FCVS enquadra-se nesse caso.

Além disso, a necessidade de explicitar passivos contingentes está estreitamente ligada a dificuldades financeiras oriundas do desequilíbrio entre obrigações assumidas e ativos mantidos em carteira, ou seja, do chamado “descasamento patrimonial”. Quando um banco oficial chega a essa situação, uma das soluções possíveis é a promoção pelo Banco Central da troca de títulos em carteira, do seguinte modo: a Autoridade Monetária recebe, da instituição contratada, papéis de baixa liquidez e os substitui por títulos federais. As capitalizações dos bancos oficiais federais são exemplos dessa situação.

A melhoria da qualidade dos ativos em carteira da instituição em dificuldades faz que o mercado os aceite como garantia para a “rolagem” dos passivos. Outra opção é a transferência direta de recursos do Tesouro Nacional para sanar o desequilíbrio patrimonial do banco público, sob um novo acordo de

reestruturação da dívida. Em qualquer caso, porém, ocorre emissão de títulos públicos federais, o que acarreta aumento da Dívida Mobiliária Federal (DMF) em mercado.

Pode-se dizer que não existe uma legislação ampla sobre o reconhecimento dos passivos contingentes. Existem, apenas, normas específicas sobre cada um dos passivos reconhecidos, conforme mostra o quadro 1, que apresenta as principais normas legais associadas aos mais relevantes passivos contingentes brasileiros que tiveram impacto na DLSP de 1996 a junho de 2003.⁹

QUADRO 1

Brasil: principais marcos legais dos passivos contingentes assumidos pelo governo entre 1996 e junho de 2003

Passivo	Leg. original	Descrição	Leg. complementar
1. Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)	MPs nºs 1.514 (7/8/1996), 1.556 (18/12/1996) e 1.590-15 (24/9/1997)	Estabelecem mecanismos que visam incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõem sobre a privatização de instituições financeiras e dão outras providências.	Resolução CMN nº 2.365 (28/2/1997) e Circulares Bacen – nºs 2.742/1997, 2.743/1997, 2.744/1997 e 2.745/1997
2. Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	Resolução nº 25 do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação – BNH (16/6/1967)	Cria o FCVS com o objetivo de cobrir os saldos devedores residuais aos agentes financeiros, decorrentes da diferença de critérios de atualização monetária das prestações pagas do saldo devedor em operação.	Decretos-Lei nºs 2.164 (19/9/1984) e 2.406 (5/1/1988), Leis nºs 8.004 (14/3/1990) e 8.100 (5/12/1990), Resolução CMN nº 1.980 (30/4/1993), MP nº 1.520 (24/9/1996 – convertida na Lei nº 10.150, de 21/12/2001), Resolução do Conselho Curador do Fundo nº 91 (24/6/1998)
3. Securitização de dívidas	MP nº 1.655 (20/4/1998)	Dispõe sobre operações financeiras entre o Tesouro Nacional e as entidades que menciona, e dá outras providências.	MP nº 2.181-45 (24/8/2001)
4. Capitalização da Caixa Econômica Federal (CEF)	MP nº 2.155 (22/6/2001)	Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef).	MP nº 2.196-3 (24/8/2001)
5. Capitalização do Banco do Brasil (BB)	MP nº 2.155 (22/6/2001)	Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef).	MP nº 2.196-3 (24/8/2001)

(continua)

9. A nomenclatura dos passivos contingentes usada no quadro 1 segue os critérios do Banco Central do Brasil (Nota para a Imprensa – Política Fiscal, Quadro de Ajuste Patrimonial).

(continuação)

6. Assunção de dívidas do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (Iapas)	Lei nº 8.029 (12/4/1990)	Dispõe sobre a extinção do Iapas e submete à União seus direitos e obrigações.	n.d.
7. Provisionamentos de créditos a receber	Lei nº 9.138 (29/11/1995)	Permite às instituições financeiras conceder financiamento rural, sob a modalidade de crédito rotativo.	n.d.
8. Liquidação dos bancos Comind e Auxiliar	Lei nº 6.024 (13/3/1974)	Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências.	Resolução do Bacen nº 1.008 (2/5/1985)
9. Capitalização do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	MP nº 2.155 (22/6/2001)	Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef).	MP nº 2.196-3 (24/8/2001)
10. Emissão de Nota do Tesouro Nacional – Série P (NTN-P)	MP nº 1.655 (20/4/1998)	Autoriza a União a emitir NTN-P, sob a forma de colocação direta, em favor do BNDES.	MP nº 2.181-45 (24/8/2001)
11. Renegociação da dívida da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/CAF) – Associação de Previdência dos Empregados do BNH (PreviHab)	MP nº 1.655 (20/4/1998)	A União fica responsável, perante a CEF, pelas obrigações decorrentes da migração dos participantes da Associação de Previdência dos Empregados do BNH/PreviHab para a Fundação dos Economistas Federais (Funcap) ou Serviço Assistência e Seguro Social dos Economistas (Sasse).	MP nº 2.181-45 (24/8/2001)
12. Capitalização do Banco da Amazônia (Basa)	MP nº 2.155 (22/6/2001)	Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef).	MP nº 2.196-3 (24/8/2001)

Fonte: Bacen e STN.
Elaboração dos autores.

Além dos passivos contingentes apresentados no quadro 1, outros podem ser citados, como, por exemplo: contas Petróleo, Derivados e Álcool;¹⁰ FGTS e correção monetária dos Planos Collor e Verão; indenização ao setor sucroalcooleiro; correção de débitos tributários pela Taxa Overnight Selic, particularmente a do Banco do Brasil; Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – Parafe (assunção e refinanciamento das dívidas estaduais);¹¹ e refinanciamentos de créditos agrícolas.¹²

10. A Lei nº 4.452/1964 viabilizou a política de preços uniformes de combustíveis no país e previu a cobertura de despesas não alocadas diretamente na estrutura de preços de derivados. A Portaria do Ministério das Minas e Energia (MME) nº 114, de 29 de março de 1996, extinguiu a parcela relativa ao Frete de Uniformização de Preços de Álcool (Fupa).

11. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

12. Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992.

Na maioria dos casos, e entre os passivos de valores mais elevados, o processo de reconhecimento ocorreu por iniciativa negociada da União. Nessa categoria, incluem-se os seguintes: o Proes; o FCVS; as contas Petróleo, Derivados e Álcool; os aumentos de capital de vários bancos oficiais federais (BB, CEF, Basa e BNB); e o Parafe (assunção e refinanciamento das dívidas estaduais). Os outros casos de assunção de dívidas ocorreram por iniciativa dos interessados (como, por exemplo, os créditos agrícolas, pelos produtores rurais; as dívidas das empresas aéreas, julgadas pelo Poder Judiciário; e o FGTS, pelos detentores das contas).

Várias instituições estão envolvidas no processo de reconhecimento de débitos passados (ver figura 7). Na primeira linha da figura, estão as que formulam e avaliam as políticas referentes aos passivos contingentes. Na segunda linha, as que gerenciam e reconhecem os passivos e, na terceira, as que têm potencial para gerar os passivos. No primeiro caso, o processo é coordenado pelo Ministério da Fazenda, que é o responsável pela política econômica de curto prazo do governo federal. Ao Congresso Nacional cabe a análise final dos passivos que dizem respeito, por exemplo, ao endividamento público (Senado Federal), e ao Poder Judiciário compete ser o mediador dos pleitos da sociedade em relação ao governo, incluindo os governos estaduais e municipais.¹³

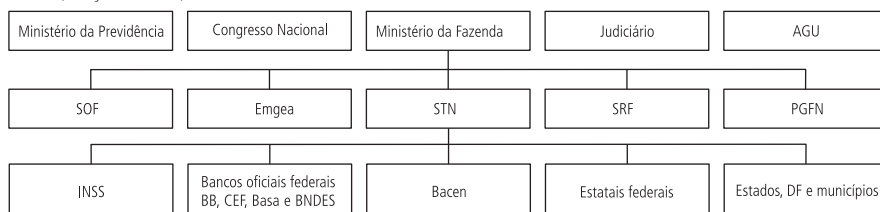
A Advocacia-Geral da União (AGU) possui *status* de ministério e é responsável pela defesa jurídica do governo, particularmente nas ações referentes à constitucionalidade dos pleitos. No caso dos passivos, a AGU atua, principalmente, em resposta às ações que chegam via Supremo Tribunal Federal (STF). Ao Ministério da Previdência cabem a formulação, o acompanhamento e a avaliação dos passivos previdenciários em consonância com a política econômica gerenciada pelo Ministério da Fazenda.

13. Currie (2002, p. 22) distingue cinco grupos de instituições para o gerenciamento de passivos contingentes, a saber: gerenciamento; orçamento; planejamento; um grupo referente aos outros ministérios, estados e municípios; e o último referente ao papel do Congresso Nacional. No primeiro caso, é preciso ter uma instituição que centralize e coordene a metodologia de cálculo de custo e preços dos prêmios dos passivos, a criação de um fundo para pagamento dos prêmios, o gerenciamento de um banco de dados, a publicação periódica de relatórios para o Ministério da Fazenda, etc. A instituição responsável pelo orçamento tem como missão propor estratégia geral para os passivos, promover o equilíbrio contábil e estimular a transparência, entre outras. Quanto ao planejamento, a autora propõe uma estratégia geral para os passivos, que inclui, por exemplo, a promoção do equilíbrio contábil, o aperfeiçoamento da metodologia para redução e repartição de riscos, a provisão ágil de informações confiáveis para a instituição de gerenciamento. O quarto grupo (outros ministérios, estados e municípios) segue os relatórios do governo para dar garantias e para administrar bens e obrigações, além de relatar os passivos e as informações financeiras para a instituição coordenadora e seguir os manuais para provisão de débito como garantia do governo. Finalmente, ao Congresso Nacional caberia analisar a legislação de passivos, fixar um teto anual de garantias e revisar, periodicamente, o risco dos passivos, com base nas informações do governo.

FIGURA 7

Instituições brasileiras envolvidas no reconhecimento de passivos contingentes¹

(Posição em 2003)



Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, 2004.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Esta figura tenta reproduzir as instituições envolvidas com os passivos contingentes, fazendo parte deles os "esqueletos", sem haver rigor quanto à relação hierárquica entre elas. Procurou-se ordená-las pelo perfil das suas ações: formulação e avaliação; gerenciamento; e potencial de geração de passivos (primeira, segunda e terceira linhas, respectivamente).

As instituições inseridas na segunda linha da figura 7 são as que gerenciam o processo de reconhecimento de passivos contingentes. A STN está no comando do processo, por ser a responsável pela política fiscal do governo federal, respondendo por passivos como as dívidas estaduais, as do setor agrícola, o aumento de capital dos bancos oficiais federais e o ajuste dos estados. A SRF, como gestora da arrecadação, é responsável pela receita oriunda de eventuais operações de reconhecimento de passivos (como, por exemplo, a transferência da Petrobras para o fundo de pensão Petros, em janeiro de 2002, que gerou uma arrecadação adicional de impostos da ordem de R\$ 1 bilhão). A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) atua como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, particularmente na defesa das questões fiscais (tributárias e não-tributárias) desse ministério (como, por exemplo, a análise dos pleitos das empresas aéreas e do setor sucroalcooleiro). A PGFN possui, também, trabalhos conjuntos com a AGU no que se refere aos pleitos referentes ao Ministério da Fazenda. Quanto à Emgea, ver seção 2.4.1. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, tem a função de elaborar o orçamento e de contabilizar os passivos contingentes na peça orçamentária.

Finalmente, a terceira linha da figura 7 refere-se às instituições que têm potencial de geração de passivos contingentes, entre eles os esqueletos. O Bacen pode ter de assumir passivos oriundos de instituições financeiras em situação de insolvência. As estatais federais, por terem, freqüentemente, em seus programas de investimento, projetos de pouca atratividade aos agentes privados, também são potenciais geradoras de passivos. Por sua vez, estados, Distrito Federal e municípios possuem estruturas diversificadas e gestões com alto grau de complexidade, o que contribui para aumentar a probabilidade de surgimento de débitos não contabilizados nas contas públicas. Quanto aos bancos oficiais,

a eventual presença, em suas carteiras de crédito, de projetos de baixa rentabilidade e alto risco de *default*, em diversos setores e atividades (agrícola, saneamento, indústria, turismo, privatização, etc.), coloca-os na condição de potenciais geradores de passivos contingentes. Finalmente, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) aparece como possível fonte de débitos em razão da complexidade de sua estrutura legal-institucional e das freqüentes falhas em seu sistema de acompanhamento e fiscalização – apesar dos evidentes progressos conseguidos nessas áreas nos últimos anos.

2.4.1 Empresa Gestora de Ativos (Emgea)

Em 26 de junho de 2001, foi criada a Emgea¹⁴ (Decreto nº 3.848), com base na autorização contida na MP nº 2.155, de 26/6/2001, posteriormente alterada para MP nº 2.196-3, de 24/8/2001. Trata-se de uma empresa pública federal, de natureza não-financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda e cujos objetivos são adquirir bens e direitos da União e das demais entidades integrantes da Administração Pública Federal, além de promover, em conformidade com as políticas e metas estabelecidas para o saneamento do sistema financeiro nacional, o restabelecimento de fluxos e o equacionamento definitivo da atual situação de inadimplência em que se encontram os ativos.

A estrutura organizacional da Emgea possui três partes:

- a) o Conselho de Administração – composto por cinco membros: três deles indicados pelo ministro de Estado da Fazenda – um deles com a atribuição de exercer o cargo de presidente do Conselho –, um membro indicado pelo ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o diretor-presidente da Emgea;
- b) a Diretoria Executiva – composta pelo diretor-presidente e por três diretores nomeados pelo Conselho de Administração, todos com mandato de três anos. São as seguintes as áreas de atuação das diretorias: haveres imobiliários; financeira e administrativa; e de acompanhamento e controle de operações; e
- c) o Conselho Fiscal – constituído por três membros efetivos, nomeados pelo ministro de Estado da Fazenda, com mandato de um ano (um dos membros é representante do Tesouro Nacional).

A criação da Emgea ocorreu no âmbito do Programa de Reestruturação das Instituições Financeiras Federais (Proef), a partir do momento em que o

14. Para mais pormenores, acessar o site: <<http://www.emgea.gov.br>>.

Bacen realizou uma inspeção geral consolidada nas instituições financeiras federais (BB, CEF, BNB e Basa) e constatou a necessidade de adoção de medidas saneadoras, com o objetivo de assegurar a liquidez, bem como de adequar a estrutura patrimonial e a capitalização dessas instituições.

O Ministério da Fazenda, como forma de atender aos ajustes requeridos pelo Bacen e de eliminar ou minimizar a necessidade de aporte de capital por parte do Tesouro Nacional, realizou detalhado estudo que culminou, entre outras ações, na segregação contábil de ativos e passivos do balanço patrimonial da CEF, que deram origem ao patrimônio da Emgea.

Por intermédio do Decreto nº 3.848, de 26/6/2001, a União subscreveu o capital social inicial da Emgea de R\$ 5,9 bilhões, representado por recebíveis de Itaipu Binacional (Itaipu), a ser totalmente internalizado até 31/12/2003. Desse montante, foram integralizados R\$ 2,6 bilhões durante o exercício de 2002.

2.5 Riscos fiscais

Os passivos contingentes do governo, na condição de obrigações cujo reconhecimento na dívida pública é incerto ou meramente possível, são ditos geradores de riscos fiscais. Por analogia ao risco de um ativo, que pode ser mensurado com base na variância do rendimento desse ativo ao longo do tempo, a idéia de risco fiscal associa-se à variância do déficit ou da dívida públicos, em face de quaisquer fatores fora do alcance discricionário das autoridades fiscais. Entre estes, seguramente figuram os passivos contingentes em virtude de seus efeitos sobre o nível e a composição da DLSP.

A literatura internacional mostra a importância da avaliação dos riscos fiscais para uma adequada gestão fiscal, tendente à estabilização macroeconômica e ao crescimento sustentado. Essa avaliação torna-se cada vez mais necessária, tendo em vista a integração, com alto grau de complexidade, dos mercados, principalmente no que concerne aos países em desenvolvimento. No caso brasileiro, um dos principais marcos legal-institucionais concernentes à avaliação dos riscos fiscais foi a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), que determinou a necessidade de elaboração do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no qual são “identificados os principais riscos sobre as contas públicas no momento da elaboração do orçamento” (Brasil, 2003, Anexo de Riscos Fiscais, *caput*).

Segundo Polackova (1999, p. 1), os governos estão, atualmente, expostos a um maior risco fiscal do que estavam anteriormente, por quatro razões:

- a) aumento do volume da volatilidade dos fluxos dos capitais privados;
- b) mudança do papel do Estado, passando de produtor para fiador da produção dos serviços e projetos públicos;

- c) aumento do risco moral, como resultado de avais e garantias públicos concedidos, de diversas formas, ao setor privado; e
- d) oportunismo fiscal dos formuladores de política.

Além dessas, outras situações propiciam o aumento dos riscos fiscais, sobretudo em países em desenvolvimento, como as que seguem:

- a) o caráter transitivo para a estabilidade e para o crescimento sustentado das economias em desenvolvimento, que as torna mais vulneráveis aos “humores” dos mercados; e
- b) falhas nos sistemas financeiros e produtivos, decorrentes da acentuada dependência de financiamento externo, da incipiência dos mercados acionários, das inadequadas fontes de informação, da fragilidade regulatória, da desarticulação dos sistemas jurídicos de execução penal, etc. Conseqüentemente, os governos desses países são, com frequência, submetidos à pressão política para fiança a companhias falidas ou a instituições financeiras.

De acordo com Polackova (1999), os riscos fiscais podem ser “explícitos” ou “implícitos”: cada um desses tipos, por sua vez, distingue-se em “diretos” ou “contingentes” (ver quadro 2). Os explícitos diretos¹⁵ são obrigações cuja conseqüência é prevista, e os “explícitos contingentes são obrigações que podem ou não acontecer, dependendo da ocorrência particular de cada evento. As causas de ocorrência dos explícitos contingentes são exógenas às políticas do governo (como, por exemplo, um desastre natural) ou endógenas (como, por exemplo, se os programas do governo criam risco moral).

Os riscos fiscais implícitos diretos são freqüentemente previstos como conseqüência das políticas de gasto público de longo prazo e não são inseridos no orçamento (como, por exemplo, as pensões futuras). Os indicadores de crescimento demográfico e da economia têm impactos importantes nesse passivo. Os implícitos contingentes, por sua vez, não são oficialmente organizados até que uma falha ocorra. A ocorrência do evento, o valor do risco e a quantia que o governo poderá eventualmente despende são todos incertos.

Em muitos países, o sistema financeiro (público e privado) é a principal fonte de passivo implícito contingente. A experiência tem mostrado que, quando a estabilidade do sistema financeiro está em risco, os agentes esperam que o governo os socorra.

15. A análise fiscal convencional tende a se concentrar nos passivos explícitos diretos do governo, que, por sua vez, incluem pagamentos de débito externo e gastos orçamentários (para o ano fiscal corrente) e gastos de longo prazo com obrigações legais (pensões e salários do funcionalismo e, em alguns países, todo o sistema de seguro social).

QUADRO 2
Matriz de riscos fiscais

Passivos	Diretos	Contingentes
<p>1. Explícitos: Passivos governamentais reconhecidos por uma lei ou contrato.</p>	<p>1. Empréstimos/fianças internos e externos providos pelo governo; 2. gastos orçamentários; e 3. gastos orçamentários legalmente obrigatórios no longo prazo (salários e pensões do funcionalismo público civil).</p>	<p>1. Garantias do Estado para empréstimos e obrigações para estados, municípios e entidades dos setores público e privado; 2. garantias estatais para vários tipos de empréstimos (hipoteca, educação, agricultura e pequenos negócios); 3. garantias de comércio e taxa de câmbio nos investimentos privados; 4. garantias estatais ao investimento privado; e 5. plano de seguro público (depósito, fundos de pensão privada, colheita, enchente e risco de guerra).</p>
<p>2. Implícitos: Obrigação moral do governo como reflexo da pressão do público e de grupos de interesse.</p>	<p>1. Pensões públicas futuras, como oposição ao serviço privado de pensão, se não requeridas por lei; 2. plano de seguro social, se não requerido por lei; 3. financiamento de prevenção da saúde futura, se não requerido por lei; e 3. custos futuros decorrentes de investimentos públicos.</p>	<p>1. Calotes de governos estaduais e municipais ou de entidades públicas e privadas em débitos não garantidos e outras obrigações; 2. reconhecimento de passivos de entidades em fase de privatização; 3. falha do sistema bancário (apoio além do seguro público); 4. falha de um fundo de pensão não garantido, fundo de emprego ou fundo de seguro social (proteção a pequenos investidores); 5. calote do Banco Central em suas obrigações (contratos de câmbio, proteção da moeda em circulação e estabilidade do balanço de pagamentos); 6. inexistência de fiança, resultante de uma mudança no fluxo de capital privado; e 7. recuperação ambiental, socorro a desastre natural e financiamento militar.</p>

Fonte: Polackova (1999).
Elaboração dos autores.

Segundo Brixi e Schick (2002, p. 1-2), existem cinco possíveis consequências do elevado risco fiscal para a economia de um país, a saber:

- a) aumentos dos custos dos orçamentos dos governos;
- b) possibilidade de redução temporária da produção do país;
- c) fuga de capitais para lugares mais seguros;
- d) desvio no comportamento dos agentes econômicos e risco moral nos mercados; e
- e) retardamento ou inviabilização do desenvolvimento do país.

Esses efeitos deletérios justificam a adoção de políticas voltadas especificamente para o controle dos riscos fiscais. Nesse sentido, algumas medidas podem ser utilizadas para impor disciplina fiscal a um governo.¹⁶ Em particular, o Ministério das Finanças e a instituição suprema de auditoria podem ter autoridade para publicar quais são os passivos contingentes, seus objetivos e outros riscos fiscais. Tais instituições podem, ainda, exercer o controle da relação entre as atividades fora do orçamento e as prioridades de política, assim como tornar transparentes as formas de cobertura do governo em relação a esses passivos contingentes.

Assim, a prática orçamentária para passivos contingentes pode basear-se nos seguintes fatores: *i*) estabelecimento de um padrão institucional da disciplina fiscal (legislação e instituições envolvidas e suas respectivas responsabilidades); *ii*) definição do perfil dos passivos, com base em seus riscos; *iii*) determinação dos custos dos programas alternativos; e *iv*) quantificação e organização dos passivos, baseados na temporalidade.

Como forma de reduzir os riscos fiscais contingentes, estes poderão ser analisados por ordem de importância, cujo critério pode basear-se no estoque dos programas do governo existentes e em suas perspectivas de reconhecimento.

Algumas medidas sistêmicas para promover a avaliação e o controle dos riscos fiscais por parte dos formuladores de política, do público e dos mercados em geral devem ser observadas:

a) política fiscal:

- considerar todo o desempenho fiscal, e não apenas o desempenho orçamentário;
- identificar, classificar e analisar todos os riscos fiscais em um documento separado e individual; e
- expor e determinar o risco ótimo do governo, segundo as preferências sociais e a capacidade de gestão de risco pelo próprio setor público.

16. Currie (2002, p. 6) aborda alguns elementos para gerenciar o risco de passivos contingentes. Primeiro, identifica-se a diferença entre o passivo explícito (contratual) e o passivo implícito (não-contratual). No caso do passivo explícito, a principal forma de gerenciamento é identificá-lo, registrá-lo, quantificá-lo e inseri-lo no orçamento. No implícito, este deve ser identificado e quantificado no que for possível, mas não será incluído no orçamento por causa do risco moral. Existem três áreas integradas principais para gerenciamento do risco de passivos contingentes: política geral para exposição do passivo contingente; disciplina e transparência orçamentária; e gerenciamento do risco financeiro.

b) instituições de finanças públicas:

- internalizar e publicar todo o quadro fiscal; e
- monitorar, regular e identificar riscos nos setores público e privado.

Quanto aos programas, as medidas a ser tomadas pela política fiscal e pelas instituições de finanças públicas obedecem a três estágios: antes do reconhecimento; após o reconhecimento; e durante a execução, conforme descritos no quadro 3.

QUADRO 3

Medidas de política fiscal para programas individuais

Política fiscal	Instituições de finanças públicas
<p>1. Antes do reconhecimento</p> <p>1.1 Avaliar, inicialmente, os riscos de reconhecimento;</p> <p>1.2 considerar risco financeiro; e</p> <p>1.3 anunciar os limites do programa para minimizar o risco moral.</p>	<p>1. Antes do reconhecimento</p> <p>1.1 Avaliar os riscos, estimar o potencial do custo fiscal e estimar a reserva adicional requerida; e</p> <p>1.2 planejar, visando à minimização do risco do governo.</p>
<p>2. Após o reconhecimento</p> <p>2.1 Trazer para o valor presente.</p>	<p>2. Após o reconhecimento</p> <p>2.1 O risco está descoberto, estimado e orçado.</p>
<p>3. Durante a execução</p> <p>3.1 Executar dentro do valor presente no orçamento do ano; e</p> <p>3.2 se implícito, acessar com as prioridades de ajuste da política e procedimentos demandados pelo mercado.</p>	<p>3. Durante a execução</p> <p>3.1 Comparar o custo fiscal atual com o estimado, analisar o desempenho e identificar e relatar as falhas para possíveis punições.</p>

Fonte: Polackova (1999).
Elaboração dos autores.

Uma vez que os governos tenham consciência e identifiquem os riscos existentes, tais riscos devem ser propriamente regulados e administrados, com informações e contabilidade adequadas. Assim, os seguintes passos para a gestão fiscal prudente podem ser seguidos:

- a) identificar, classificar e entender os riscos fiscais dos governos – o entendimento permite que o governo evite riscos fiscais que possam ocorrer no futuro;
- b) conhecer e acompanhar as tendências do mercado para avaliar adequadamente os riscos fiscais; e
- c) identificar os mecanismos institucionais que poderão ser aplicados tanto interna como externamente, a fim de otimizar o montante de risco adquirido pelo governo.

Os mercados internacionais pressionam os governos para que estes atinjam certa qualidade dos padrões de definição, medida e monitoramento do desempenho fiscal, mediante a utilização de indicadores e métodos definidos pelas autoridades internacionais como FMI, Banco Mundial e Comissão Européia.

3 DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS PASSIVOS CONTINGENTES (1996-2003)

Faz-se, a seguir, a análise exploratória dos principais passivos contingentes do governo federal brasileiro, com destaque para os valores envolvidos e para sua inserção na situação fiscal da União.¹⁷ Os referidos valores são expressos em preços correntes.

3.1 Programa de incentivo à redução do setor público estatal na atividade bancária (Proes)

O governo federal fixou diretrizes, por meio da Medida Provisória nº 1.654/1998, que visam reduzir a participação dos estados na atividade bancária mediante a criação de duas concessões: garantias a financiamentos do Banco Central, por um lado; e, por outro, créditos diretamente concedidos pela União. Entre as garantias e os créditos concedidos, foram destinados recursos equivalentes a R\$ 48 bilhões (ver tabela 1), dos quais R\$ 21,4 bilhões referem-se ao saldo líquido que afetou o ajuste patrimonial da DLSP no período considerado. Foram beneficiadas cerca de 30 instituições (bancos estaduais, de desenvolvimento e caixas econômicas), destacando-se as seguintes: no estado de São Paulo, 62,1% para o Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e para a Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB); no estado de Minas Gerais, 9% ao Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge) e ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG); no estado do Paraná, 8% para o Banco do Estado do Paraná (Banestado); e, no Rio de Janeiro, 6,1% destinados ao Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj).

Durante aproximadamente cinco anos de existência, o Proes viabilizou a privatização de praticamente todos os bancos estaduais, impedindo sua utilização, pelos respectivos governos, como instrumento político de alocação de recursos. Os bancos citados foram federalizados e posteriormente privatizados, com exceção do BDMG. Outros ainda continuam sob a administração estatal, como o Banco de Brasília (BRB).

17. A diferença entre a relação dos passivos contingentes considerados no quadro 1 e a da tabela 5 deste trabalho deve-se, exclusivamente, à disponibilidade de informações.

TABELA 1
Recursos públicos gastos com o Proes entre março de 1997 e agosto de 1998¹

Instituição estadual	Valor (em R\$ milhões)
1. Banespa/Nossa Caixa Nosso Banco	29.842,9
2. Bemge/BDMG	4.344,4
3. Banestado	3.850,0
4. Banerj	2.950,0
5. Bandepe	1.492,0
6. Banrisul/SulCaixa	1.425,0
7. Baneb	1.353,0
8. Beron/Rondopoup	720,0
9. Bemat	430,3
10. Credireal	350,0
11. Besc/Bescredi/Bescam/Bescval/Bescor/Badesc	311,9
12. BEM	275,0
13. Baneste	208,0
14. Banacre	172,5
15. Bandern/BDRN/Badern-CI/Badern-CFI	99,3
16. Banpará	97,5
17. Baner	56,4
18. Banese	31,5
19. Banap	26,0
Total	48.035,6

Fonte: STN.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os dados referentes a esta tabela são ainda de março de 1997 a agosto de 1998, tendo em vista a dificuldade de obtenção de dados mais atuais com esse nível de desagregação.

3.2 Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

Criado em 16 de junho de 1967, pela Resolução nº 25 do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), o FCVS foi concebido com três finalidades:

- a) garantir a quitação, perante os agentes financeiros, dos saldos devedores remanescentes de contrato de financiamento habitacional, firmado com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em face da possibilidade de ocorrência, no fim do prazo de amortização, de saldo devedor residual, decorrente da diferença de critérios de atualização monetária das prestações pagas e do saldo devedor da operação (Decreto-Lei nº 2.406, de 5/1/1988);
- b) garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do SFH permanentemente e em âmbito nacional (Lei nº 7.682, de 2/12/1988); e
- c) liquidar as obrigações remanescentes do extinto Seguro de Crédito do SFH (Lei nº 10.150, de 21/12/2000).

Desde a sua criação, o FCVS teve as seguintes fontes de recursos: inicialmente, com aportes do então BNH, com contribuições mensais dos mutuários, limitadas a 3% do valor de suas prestações, e com a inviabilidade financeira do sistema, o governo editou o Decreto-Lei nº 2.164/84, que estipulava contribuição a ser paga, trimestralmente, pelos agentes financeiros do SFH, limitada a 0,025% do saldo dos financiamentos imobiliários concedidos – percentual que passou a ser de 0,1% após a edição da Medida Provisória nº 1.520/96. As dotações orçamentárias da União seriam a outra fonte de recursos desse fundo.

A gestão do FCVS está a cargo do Ministério da Fazenda (Lei nº 7.739, de 16/2/1989, e Portaria Interministerial nº 197, de 8/11/1989). A administração é feita pela CEF, e o Conselho Curador é o órgão de deliberação coletiva, integrante do Ministério e cuja finalidade é aprovar as condições gerais de atuação do FCVS. O Conselho possui sete representantes, a saber: o Ministério da Fazenda; a Secretaria do Tesouro Nacional; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Banco Central; a CEF; a Associação Brasileira de Companhias de Habitação Popular (ABC); e a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip).

O FCVS possui também o Comitê de Recursos do Seguro Habitacional do SFH (CRSFH), cuja competência é julgar, em instância administrativa única, os litígios decorrentes da aplicação das condições de cobertura, normas e rotinas do seguro habitacional do SFH, relativamente a contratos de financiamentos habitacionais cujo equilíbrio da apólice esteja sob garantia do FCVS. O comitê possui dez representantes – dois do Ministério da Fazenda, dois do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um da Superintendência de Seguros Privados (Susep), um do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), um da CEF, um da Abecip, um da ABC e um representante da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg).

Em decorrência da estagnação econômica, dos altos índices inflacionários e das elevadas taxas de juros verificadas durante a década de 1980, o governo federal concedeu sucessivos e cumulativos subsídios aos mutuários do SFH, ao permitir que as prestações previstas nos contratos habitacionais não fossem majoradas com base nas condições contratualmente pactuadas. A edição do Decreto-Lei nº 2.065, de 26/10/1983, produziu impacto direto nos saldos devedores dos financiamentos no período 1990-1999. Esse decreto-lei proporcionou a redução das obrigações dos adquirentes de moradia própria e, conseqüentemente, imputou ao FCVS a responsabilidade pelo pagamento desses benefícios, sem a devida contrapartida de recursos no Orçamento Geral da União (OGU).

Portanto, o FCVS, que havia sido criado para liquidar eventuais saldos devedores residuais, passou a assumir, desde 1983, responsabilidades crescentes, incompatíveis com seu patrimônio e seu fluxo de caixa. Outros subsídios foram dados, o que causou mais desequilíbrio no fundo, como, por exemplo, a edição do Decreto-Lei nº 2.476, de 18/11/1988, que passou a garantir o equilíbrio do seguro habitacional do SFH em todo o território nacional.

Já foram liquidados pelo FCVS os resíduos de 652,6 mil contratos de financiamento habitacional,¹⁸ no valor de R\$ 23,9 bilhões. A dívida estimada do FCVS, decorrente do resíduo de 3,95 milhões de contratos, correspondia, em 31 de dezembro de 2001, a R\$ 62,6 bilhões (ver tabela 2). Entre os principais credores desse fundo estão as seguintes instituições: Caixa Econômica Federal (32,2% do total da dívida); agentes financeiros privados (27,7%); Companhia de Habitação Popular – Cohab (15,7%); agentes financeiros públicos (13,4%); e as instituições financeiras em liquidação (8,9%).

TABELA 2
Dívida estimada do FCVS (posição em 31 de dezembro de 2001)¹

Item	Valor (em R\$ milhões)
1. Passivo	66 387, 7
1.1 Dívida originária de contratos encerrados	46 070, 8
1.2 Dívida originária de contratos em curso	20 316, 8
1.3 Outras obrigações	0, 1
2. Ativo	3 783, 2
3. Déficit técnico (1 – 2)	62 604, 5

Fonte: STN.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os dados referentes a esta tabela são de 31 de dezembro de 2001, tendo em vista a dificuldade de obtenção de dados mais atuais com esse nível de desagregação.

3.3 Securitização de dívidas

Sob esse título, estão vários processos de renegociação de dívidas geralmente vencidas e não pagas, tendo como mecanismo subjacente a novação contratual ou repactuação das condições previstas nos contratos originais. A securitização de dívidas por meio da emissão de Notas do Tesouro Nacional série C (NTN-C) foi eleita como uma das prioridades da STN, atendendo também a objetivos de gestão da Dívida Mobiliária Federal (DMF). De 1996 a junho de 2003,

18. Para o cálculo do déficit atuarial do FCVS, foram deduzidos do montante da dívida estimada o valor dos ativos do fundo (R\$ 3,8 bilhões), o valor atual das contribuições esperadas dos agentes financeiros, o valor dos adiantamentos concedidos aos agentes financeiros e as transferências provenientes do seguro habitacional (R\$ 602 milhões). Contudo, deve ser acrescida àquela estimativa a provisão para despesas administrativas (custo de certificação e de apuração da dívida, entre outros), calculada em aproximadamente R\$ 901 milhões, para os próximos 27 anos.

foram firmados vários contratos de securitização de dívidas perante a União, a fim de reestruturar passivos de diversos setores da administração direta e indireta, no valor líquido aproximado de R\$ 17,2 bilhões.

Essa reestruturação de passivos ocorreu nos setores portuário, siderúrgico, elétrico e ferroviário. Ocorreu, também, em programas governamentais (como, por exemplo, no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro) e como forma de sanear empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização. Somente com a agregação das debêntures das Siderúrgicas Brasileiras S/A (Siderbras), no período de dezembro de 1994 a agosto de 1998, houve um acréscimo nominal de 472% no estoque da dívida.

3.4 Capitalização dos bancos oficiais

Este tema envolve a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia S. A. (Basa), por meio da Medida Provisória nº 2.155, de 22/6/2001. Ao todo, foram alocados recursos públicos no valor total de R\$ 20,6 bilhões – R\$ 8,9 bilhões para a CEF, em 2001; R\$ 8 bilhões para o BB, em 1996; R\$ 2,6 bilhões para o BNB, em 2001; e R\$ 1,1 bilhão para o Basa, em 2001. Fundamentalmente, esses aportes destinaram-se a financiamentos de interesse do governo, sem a devida contrapartida de garantias ou empréstimos de alto risco.

No caso da CEF, esses financiamentos estão ligados a setores de infraestrutura urbana (saneamento, habitação, etc.). No que se refere ao BB, a área mais beneficiada foi a agrícola, particularmente o setor sucroalcooleiro, com créditos subsidiados e perdão de dívidas. No BNB, os projetos concentram-se, principalmente, na antiga Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e abrangem várias atividades tanto no interior dos estados quanto nas cidades (indústria, turismo, obras contra a seca, pesca, agricultura e outras). Quanto ao Basa, o aporte de recursos foi para cobrir projetos com perfis próximos aos da Sudene, vinculados à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), mas de acordo com as características da região Norte (Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa: setores agrícola, de mineração, madeireiro, pesqueiro, turístico, etc.). Em todos esses casos, o critério essencialmente político na alocação dos recursos fez que essas instituições tenham sido geradoras de passivos contingentes para o governo.

3.5 Transferência para o Fundo de Pensão (Petros)

Essa transferência, no valor de R\$ 8 bilhões, ocorreu em 2002, e refere-se à dívida da Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras) com a Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros). Essa dívida foi gerada na década 1970, quando da

criação da Petros, que não recebeu da empresa patrocinadora os recursos iniciais necessários à cobertura das obrigações atuariais assumidas com a incorporação de funcionários que já trabalhavam na Petrobras e que aderiram à nova sistemática de aposentadoria complementar. Os recursos foram provenientes das alienações de participações do Grupo Petrobras no setor petroquímico – que ocorreram no período de 1992 a 1996 – e foram recebidos sob a forma de moeda corrente e em títulos do Tesouro Nacional de diversas características, denominados “moedas de privatização”.

Como a Petrobras não era devedora da União, todos os recursos recebidos das alienações foram permutados por Notas do Tesouro Nacional série P (NTN-P). A empresa pretendia quitar essa obrigação com as NTN-P. Entretanto, a Petros entendeu que as NTN-P, por serem títulos atrelados à variação da Taxa Referencial de Juros (TR), não eram adequadas para a sua carteira, visto que seu passivo atuarial é referenciado ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Com autorização do Tesouro Nacional, foi feita a permuta dos títulos: de NTN-P para Notas do Tesouro Nacional série B (NTN-B), que são vinculadas ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Segundo o Ministério da Fazenda (Brasil, 2002), essa operação, além de permitir à empresa Petrobras o equacionamento final de uma pendência de vários anos – a qual afetava até mesmo o interesse dos investidores na empresa e, conseqüentemente, o seu valor de mercado –, foi altamente vantajosa para o país, graças aos seguintes fatores:

- a) permitiu o aumento expressivo do prazo médio da dívida pública, visto que o prazo médio remanescente das NTN-P resgatadas era de 78 meses (cerca de 6,5 anos) e o das NTN-B emitidas era de 119,9 meses (cerca de dez anos);
- b) gerou um pagamento de impostos e contribuições no valor aproximado de R\$ 1,1 bilhão por parte da Petrobras, visto que a troca representou, em termos fiscais, um resgate antecipado das NTN-P; e
- c) possibilitou ao Tesouro Nacional avançar adicionalmente na direção da padronização dos instrumentos de gestão da dívida interna, mediante a retirada das NTN-P, que não têm sido emitidas há algum tempo em razão da desaceleração das privatizações. Ao mesmo tempo, tal operação permitiu o lançamento de um título indexado ao IPCA, abrindo assim uma nova opção no leque de instrumentos disponíveis para a administração da dívida pública federal.¹⁹

Segundo a STN, o impacto ocorrido na DLSP consolidada deriva do fato de que, antes da operação, o Tesouro Nacional tinha uma obrigação com uma outra entidade pública, a Petrobras, obrigação esta devidamente registrada na contabilidade pública. Depois da operação, essa mesma obrigação passou a pertencer à carteira de ativos de uma entidade privada (Petros), deixando de haver, portanto, a referida compensação.

3.6 Assunção de dívidas do antigo Iapas

Com um valor de R\$ 4,6 bilhões em 2001, esse esqueleto refere-se à fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (Iapas) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e à criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Lei nº 8.029, de 12/4/1990). À União, coube suceder o Iapas nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contratual, bem como nas demais ações pecuniárias.

3.7 Provisionamentos de créditos a receber

Esses provisionamentos permitem às instituições financeiras conceder financiamento rural sob a modalidade de crédito rotativo, com limite de crédito fixado com base em orçamento simplificado, considerando-se líquido e certo o saldo devedor apresentado no extrato ou demonstrativo da conta vinculada à operação (Lei nº 9.138, de 29/11/1995).

3.8 Reclassificação de dívida bancária

A reclassificação de dívida bancária é um ato contábil que consiste em corrigir, segundo a metodologia do Bacen, as classificações de dívidas que tinham sido feitas incorretamente no passado. Por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) faz um empréstimo para uma estatal e classifica a dívida como se fosse para uma empresa privada. Assim, o Bacen faz o ajuste, reclassificando essa dívida na categoria de dívida de empresa estatal. Conseqüentemente, tem de ser feito um ajuste patrimonial na DLSP.

19. Do ponto de vista da administração da dívida pública, a elevação da participação de títulos indexados a índices de preços constitui boa política, por dois motivos: *i)* dada a atual estrutura patrimonial da União, a dívida em NTN-C está hedgeada por ativos, tais como, os créditos contra os governos estaduais (Lei nº 9.496/97); além disso, um aumento do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) acarreta crescimento do PIB nominal e eleva a arrecadação nominal do Tesouro; assim, a dívida indexada àquele índice tem certa vantagem em relação à dívida cambial, que não conta com uma “proteção” adequada do lado do ativo do setor público; e *ii)* dado o atual regime de metas de inflação, os incentivos proporcionados pelos títulos indexados a índices de preços – sobretudo o IPCA – são melhores que os dos papéis corrigidos pela taxa *over-Selic*. Isso porque, no caso dos primeiros, se o governo cumpre as metas de inflação, mantendo-a em níveis baixos, é “recompensado” com um decréscimo do custo da dívida pública. Contudo, se a dívida é majoritariamente corrigida pela taxa *over-Selic* e a autoridade monetária tem de elevar os juros precisamente para cumprir as metas de inflação, então o governo é “punido” com um aumento instantâneo de sua dívida (Bevilacqua e Garcia, 2001; Garcia, s.d).

3.9 Liquidação dos bancos Comind e Auxiliar

Comind e Auxiliar são, respectivamente, o Banco Comércio e Indústria de São Paulo e o Banco Auxiliar de São Paulo S/A. Ambos tiveram liquidação extrajudicial em 1985, ocorrendo um aporte líquido do governo, em 1996, no valor de R\$ 3,7 bilhões. A intervenção ocorreu em razão de problemas gerenciais, na tentativa de preservar as aplicações dos correntistas e evitar, segundo o governo, a perda de credibilidade do sistema bancário, a exemplo do que ocorreu com o Banco Nacional. Neste caso, a junção de legislação atualizada, maior agilidade do Poder Judiciário e ampliação da ação fiscalizatória por parte do Banco Central poderia minimizar o risco de liquidação bancária e o risco para os correntistas e credores da instituição bancária em dificuldades (Lei nº 6.024, de 13/3/1974).

3.10 Emissão de Dívida Vencida e Renegociada (DVR)

As DVR referem-se a dívidas securitizadas e que não foram pagas em seus vencimentos. Tem-se, como exemplo, as dívidas rurais em 1995, com vencimento em 1997: os produtores que comprovavam efetiva dificuldade em pagar as primeiras parcelas puderam prorrogar o seu vencimento para depois da última parcela. Somente o Banco do Brasil, principal credor rural, ficou com R\$ 6,2 bilhões do total de R\$ 7 bilhões securitizados. Na securitização, o governo assumiu a dívida dos produtores contraída com os bancos privados, e os produtores passaram a dever ao governo. Os graus de inadimplência variam bastante entre os estados. Pernambuco, por exemplo, chegou a 22,7% em 1997, contra 14% no Pará e apenas 0,7% em Mato Grosso.

3.11 Emissão de Nota do Tesouro Nacional – Série P – NTN-P

Essas emissões referem-se a repasses de recursos oriundos das privatizações às empresas estatais detentoras do capital da empresa privada (Bacen, 2002, p. 106). No período de 1996 a junho de 2003, ocorreu um saldo líquido que contribuiu com R\$ 1,8 bilhão (passivos de R\$ 4 bilhões, em 1997, menos ativos de R\$ 2,2 bilhões, em 2002) para o aumento dos passivos contingentes. As NTN-P possuem as seguintes características: prazo mínimo de 15 anos; taxa de juros de 6% ao ano, calculada sobre o valor nominal atualizado; modalidade nominativa e inegociável; valor nominal múltiplo de R\$ 1; atualização do valor nominal pelo índice calculado com base na TR divulgada pelo Banco Central desde a data de emissão até a data de resgate; pagamento de juros na data do resgate; resgate do principal em parcela única, na data do vencimento; e custódia pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic (Medida Provisória nº 2.181-45, de 24/8/2001).

3.12 Reclassificação de ativos e obrigações da Telebras

Esta conta teve o resultado líquido no valor de R\$ 1,6 bilhão, como contribuição para a elevação do valor dos passivos contingentes, referente aos direitos e obrigações do sistema Telebras, após a privatização em julho de 1998. Mesmo tendo sido considerado um setor com estrutura organizacional mais simples e mais bem gerenciado, comparado ao setor elétrico, por exemplo, o setor de telecomunicações, ao ser preparado para a privatização, precisou de recursos públicos para tornar-se mais atrativo aos investidores privados nacionais e estrangeiros. Esses recursos foram utilizados para sanear dívidas do sistema e financiar a privatização de empresas do setor.

3.13 Renegociação de Dívida PGFN/CAF – PREVIHAB

Este item contempla uma operação financeira entre o Tesouro Nacional e certas entidades. A União fica autorizada a se responsabilizar, perante a Caixa Econômica Federal, pelas obrigações decorrentes da migração dos participantes da extinta Associação de Previdência dos Empregados do Banco Nacional da Habitação (BNH/PreviHab) para a Fundação dos Economistas Federais (Funcep) ou para o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economistas (Sasse), cujo valor chegou a R\$ 1,4 bilhão (Medida Provisória nº 2.181, de 24/8/2001).

3.14 Inclusão de debêntures

À maneira de uma reclassificação de dívidas, a “inclusão de debêntures” representa a assunção, naquela data, de uma dívida anterior em debêntures que não estava na estatística. O saldo líquido foi de R\$ 1,1 bilhão até junho de 2003 (menos R\$ 429 milhões, em 1997, mais R\$ 1,564 milhões, em 1999).

4 A DÍVIDA PÚBLICA E OS PASSIVOS CONTINGENTES

Em termos gerais, a dívida pública é o estoque de obrigações que o setor público acumula com o setor privado. Essas obrigações podem assumir a forma de títulos (dívida mobiliária), base monetária (passivo da autoridade monetária), dívida bancária ou quaisquer outros contratos de que resultem direitos dos agentes privados contra o governo. Ocorre que este último também possui créditos perante as pessoas físicas e empresas privadas (empréstimos, arrecadação a recolher, etc.) e perante o setor financeiro – privado ou oficial –²⁰ (assistência financeira do Banco Central, depósitos diversos, etc.). Assim, a DLSP é o indicador que procura medir o endividamento público, deduzidos seus ativos contra os agentes privados e as instituições financeiras oficiais.

20. O conceito de setor público implícito no de DLSP segue a orientação do FMI, excluindo as instituições financeiras oficiais. Assim, as relações de crédito e débito entre o governo e aquelas instituições afetam essa dívida.

Medida em percentagem do PIB, a DLSP é um indicador de solvência do setor público, ou seja, da capacidade de honrar a dívida sem necessidade de aumentar impostos ou emitir moeda. A relação DLSP/PIB pode sinalizar a disposição dos agentes privados para emprestar recursos ao governo, dado um nível sustentável de endividamento público. Quanto à origem, a DLSP pode ser interna – se denominada em moeda doméstica – ou externa – se denominada em moeda estrangeira. O principal componente da primeira é a dívida mobiliária, na qual se destaca a DMF. Esta é simplesmente a dívida do governo central (Banco Central e governo federal), em títulos, com o setor privado e com o setor público financeiro. A dívida mobiliária distingue-se da dívida contratual, que se fundamenta em contratos específicos. A tabela 3, extraída da Nota para a Imprensa do Banco Central (Política Fiscal, setembro de 2003), ilustra os principais tipos de dívidas componentes da DLSP (Bacen, vários números). Nessa tabela, pode-se observar a linha destacada, que corresponde ao ajuste patrimonial, composto pelo saldo acumulado de ativos e passivos contingentes do setor público.

Entre os vários fatores condicionantes da DLSP – apropriação de juros, resultado primário, base monetária, receitas de privatização, etc. –, importa analisar, neste trabalho, apenas o reconhecimento de passivos contingentes, aquilatando o seu papel na dinâmica recente da dívida, bem como estimando sua importância para explicar a evolução da relação DLSP/PIB em futuro próximo. Nesse tópico, duas observações são, de saída, importantes para evitar confusões e equívocos.

Em primeiro lugar, nem sempre a explicitação de passivos provoca elevação imediata da DLSP. Basta, para isso, que o reconhecimento desses passivos envolva um “lastro” em ativos de igual valor. Por exemplo, a mera troca de ativos em carteira entre Banco Central e uma instituição financeira qualquer não afeta a DLSP. Logo, no tocante ao impacto direto sobre a dívida pública, pode-se falar em duas categorias de passivos contingentes: os que aumentam diretamente a dívida líquida e os que, sendo lastreados em novos ativos, não têm efeito imediato sobre a DLSP.²¹

21. O impacto direto ou imediato sobre a DLSP opõe-se aos impactos indiretos sobre ela. Exemplo destes últimos ocorre quando as taxas de atualização dos passivos assumidos diferem das taxas de atualização dos correspondentes ativos. Logo, conquanto o efeito líquido direto dos saldos assumidos sobre a DLSP possa ser nulo, o efeito “apropriação de juros” pode ser positivo ou negativo (conforme as respectivas taxas de atualização), afetando o próprio estoque da dívida em períodos subsequentes.

TABELA 3
Dívida líquida do setor público
(Em R\$ milhões)

Discriminação	2001		2002 ¹		Junho		2003 ¹		Agosto	
	Dezembro		Dezembro				Julho			
	Saldos	% do PIB	Saldos	% do PIB	Saldos	% do PIB	Saldos	% do PIB	Saldos	% do PIB
Dívida fiscal líquida (G=E-F)	511 917	40,7	573 531	36,8	607 787	39,6	618 459	40,3	626 655	40,6
Ajuste metodológico s/ dívida interna (F)	75 414	6,0	152 076	9,8	128 730	8,4	131 547	8,6	131 600	8,5
Dívida fiscal líquida com câmbio (E=A-B-C-D)	587 331	46,7	725 606	46,6	736 517	48,0	750 006	48,9	758 255	49,1
Ajuste metodológico s/ dívida externa (D)	55 273	4,4	126 590	8,1	89 543	5,8	96 856	6,3	101 788	6,6
Ajuste patrimonial (C)	78 354	6,2	92 640	5,9	94 023	6,1	94 023	6,1	95 020	6,2
Ajuste de privatização (B)	-60 092	-4,8	-63 729	-4,1	-63 729	-4,1	-63 729	-4,2	-63 729	-4,1
Dívida líquida total (A)	660 867	52,6	881 108	56,5	856 353	55,8	877 157	57,2	891 335	57,7
Governos estaduais	419 121	33,3	566 734	36,4	550 408	35,8	572 336	37,3	583 769	37,8
Banco Central do Brasil	-7 349	-0,6	-5 906	-0,4	-23 189	-1,5	-25 692	-1,7	-22 882	-1,5
Governos municipais	203 409	16,2	257 986	16,6	266 883	17,4	267 687	17,5	268 016	17,4
Empresas estatais	26 156	2,1	34 992	2,2	37 178	2,4	37 816	2,5	37 960	2,5
Federais	19 530	1,6	27 302	1,8	25 073	1,6	25 009	1,6	24 472	1,6
Estaduais	-15 601	-1,2	-14 002	-0,9	-12 250	-0,8	-12 375	-0,8	-13 881	-0,9
Municipais	32 400	2,6	38 313	2,5	34 406	2,2	34 450	2,2	35 389	2,3
Municipais	2 732	0,2	2 990	0,2	2 916	0,2	2 934	0,2	2 964	0,2
Dívida interna líquida	530 022	42,2	654 312	42,0	668 733	43,5	683 470	44,6	697 356	45,2
Governo federal	254 499	20,2	310 003	19,9	340 024	22,1	355 326	23,2	365 600	23,7
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional ²	477 866	38,0	532 893	34,2	608 373	39,6	629 790	41,1	638 198	41,3
Dívidas securitizadas e TDA	20 058	1,6	23 180	1,5	24 057	1,6	24 162	1,6	23 626	1,5
Dívida bancária federal	1 493	0,1	1 034	0,1	1 919	0,1	2 077	0,1	2 094	0,1
Arrecadação a recolher	- 767	-0,1	- 776	0,0	-3 414	-0,2	-6 025	-0,4	-4 166	-0,3
Depósitos à vista	-1 880	-0,1	- 567	0,0	- 526	0,0	- 544	0,0	- 577	0,0
Carteira de fundos ³	-37 568	-3,0	-53 554	-3,4	-54 825	-3,6	-57 656	-3,8	-55 072	-3,6
Recursos do FAT	-60 977	-4,9	-75 840	-4,9	-81 940	-5,3	-83 941	-5,5	-84 559	-5,5
Previdência social	-1 287	-0,1	- 866	-0,1	- 986	-0,1	-1 076	-0,1	-1 033	-0,1
Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)	-174 502	-13,9	-217 439	-14,0	-235 114	-15,3	-234 323	-15,3	-234 641	-15,2
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	-19 246	-1,5	-20 111	-1,3	-20 812	-1,4	-20 815	-1,4	-20 842	-1,4
Dívidas reestruturadas ⁴	-26 640	-2,1	-36 724	-2,4	-29 096	-1,9	-29 518	-1,9	-29 440	-1,9
Outros créditos do governo federal ⁵	-29 288	-2,3	-35 430	-2,3	-36 605	-2,4	-37 048	-2,4	-37 233	-2,4
Relacionamento com Banco Central	107 236	8,5	194 203	12,5	168 993	11,0	170 243	11,1	169 248	11,0
Banco Central do Brasil	54 021	4,3	53 235	3,4	26 598	1,7	24 791	1,6	28 353	1,8
Base monetária	53 247	4,2	73 302	4,7	63 838	4,2	67 841	4,4	58 430	3,8
Dívida mobiliária do Bacen ²	126 198	10,0	67 125	4,3	37 002	2,4	36 046	2,3	34 136	2,2
Operações compromissadas	-8 776	-0,7	77 089	4,9	60 088	3,9	57 279	3,7	69 655	4,5
Outros depósitos no Bacen	18 172	1,4	55 286	3,5	53 892	3,5	53 819	3,5	54 432	3,5
Créditos do Bacen às inst. financeiras	-21 573	-1,7	-19 895	-1,3	-19 846	-1,3	-19 863	-1,3	-19 016	-1,2
Demais contas do Bacen	-6 011	-0,5	-5 468	-0,4	617	0,0	- 87	0,0	- 36	0,0
Relacionamento com governo federal	-107 236	-8,5	-194 203	-12,5	-168 993	-11,0	-170 243	-11,1	-169 248	-11,0
Governos estaduais	192 154	15,3	239 578	15,4	251 493	16,4	251 708	16,4	251 907	16,3
Dívida mobiliária líquida ⁶	2 018	0,2	1 254	0,1	1 402	0,1	1 431	0,1	1 457	0,1
Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)	154 222	12,3	190 406	12,2	205 385	13,4	204 439	13,3	204 622	13,3
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	26 444	2,1	27 226	1,7	27 892	1,8	27 925	1,8	27 958	1,8
Dívidas reestruturadas ⁴	11 645	0,9	16 990	1,1	13 351	0,9	13 593	0,9	13 558	0,9
Dívida bancária estadual	3 995	0,3	4 513	0,3	4 265	0,3	4 959	0,3	4 744	0,3
Outros débitos ⁷	18 616	1,5	22 737	1,5	23 315	1,5	23 780	1,6	23 907	1,5
Arrecadação a recolher	- 314	0,0	- 309	0,0	- 543	0,0	- 467	0,0	- 479	0,0
Depósitos à vista	-1 942	-0,2	-1 618	-0,1	-1 418	-0,1	-1 247	-0,1	-1 257	-0,1
Outros créditos ⁸	-22 530	-1,8	-21 620	-1,4	-22 156	-1,4	-22 707	-1,5	-22 602	-1,5

Fonte e elaboração: Banco Central do Brasil; Nota para a Imprensa – Política Fiscal.

Notas: ¹ Dados preliminares.

² Posição de carteira.

³ Inclui fundos constitucionais e outros fundos e programas do governo federal.

⁴ Inclui aviso MF-30, BIB, Clube de Paris, dívidas de médio e longo prazo e PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento – empréstimos externos).

⁵ Inclui *royalties*, recebíveis e dívida agrícola.

⁶ Dívida mobiliária emitida menos títulos em tesouraria.

⁷ Inclui *royalties*, Fundef e outros.

⁸ Inclui créditos securitizados, CFTs, LFTs, contas A e B, aplicações financeiras e outros.

Em segundo lugar, o Tesouro pode reconhecer também ativos, os chamados ativos contingentes ou, em linguagem jornalística, “esqueletos às avessas”. Isso tende a compensar o ajuste patrimonial e anular o efeito dos esqueletos sobre a DLSP. Outra forma de impedir aquele efeito é transferir o passivo contingente para uma entidade que esteja fora da contabilidade do setor público, como, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Como pode ser visto na tabela 3, o ajuste patrimonial integra a DLSP total, mas é excluído do cálculo da Dívida Fiscal Líquida (DFL), cuja variação é contabilmente idêntica às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) – conceito nominal. Isso ocorre porque, segundo uma convenção internacional – endossada pelo FMI –, as NFSP devem refletir, tanto quanto possível, somente os fatores estritamente fiscais do período de referência. Logo, essa medida do déficit público deve excluir ajustes contábeis relacionados a ocorrências não-fiscais e/ou cujos impactos macrofiscais já tenham sido produzidos no passado. Por isso, no caso brasileiro, além dos ativos e passivos contingentes, excluem-se também da DFL – e, por conseguinte, das NFSP – as receitas com a venda de ativos (privatizações) e o ajuste metodológico da dívida cambial interna e da dívida externa.²²

5 EVOLUÇÃO RECENTE DA DLSP E DOS PRINCIPAIS PASSIVOS CONTINGENTES (1996-2003)

5.1 Fatores condicionantes da dívida líquida: o papel dos passivos contingentes

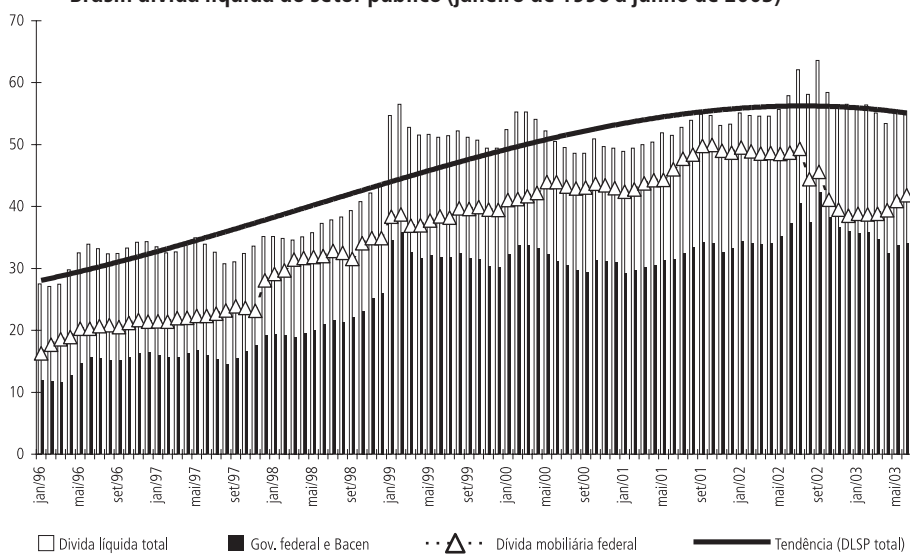
Um dos fatos mais marcantes ocorridos no período entre janeiro de 1996 e junho de 2003 foi o expressivo crescimento do saldo da dívida líquida. O gráfico 1 apresenta a evolução da relação DLSP/PIB e mostra que esta foi essencialmente determinada pela dívida líquida do governo central (governo federal e Banco Central) e, em particular, pela dívida mobiliária federal. Tal gráfico também exhibe uma linha de tendência (polinomial cúbica) para a DLSP, indicando certa estabilidade dessa variável nos últimos meses.

Em valores constantes de junho de 2003 (IGP-DI), a dívida expandiu-se em cerca de R\$ 647,9 bilhões de janeiro de 1996 a junho de 2003, fruto principalmente dos juros nominais (R\$ 724,4 bilhões) – incluindo efeitos da depreciação cambial –, do reconhecimento de dívidas (R\$ 148,1 bilhões) e

22. Esse ajuste metodológico deve-se à necessidade de se compensar contabilmente a diferença entre fluxos e variação de estoques, que ocorre quando há variação cambial expressiva, em virtude de os fluxos das dívidas cambial interna e externa serem convertidos em moeda nacional pelo câmbio médio do período, ao passo que os saldos dessas dívidas são convertidos em reais pela taxa de câmbio de fim de período.

do ajuste cambial (R\$ 147,1 bilhões) –, isto é, o ajuste metodológico sobre as dívidas externas e internas cambiais (ver tabela 4).

GRÁFICO 1
Brasil: dívida líquida do setor público (janeiro de 1996 a junho de 2003)



Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração dos autores.

De acordo com a tabela 4 e o gráfico 2, dentre os fatores que atuaram no sentido de diminuir a dívida destacam-se: superávit primário (R\$ 263,7 bilhões) e ajuste de privatização (R\$ 108,1 bilhões). Os fatores condicionantes da dívida líquida, no período de janeiro de 1996 a junho de 2003, evidenciam o papel crucial dos juros nominais para explicar o crescimento real da dívida.

A tabela 4 e o gráfico 2 ainda mostram que a maior parcela de apropriação de juros nominais à dívida líquida não decorreu do efeito dos ajustes patrimoniais, isto é, reconhecimento de dívidas (esqueletos e outros passivos contingentes) e ativos diversos. Os juros acumularam-se principalmente sobre a parcela do saldo da dívida não afetada pelo reconhecimento eventual de ativos e passivos contingentes pelo setor público. Esse resultado é consistente com o fato de que o reconhecimento de dívidas respondeu por apenas 1,2% do PIB (acumulado no período) do crescimento total da DLSP, que foi de 5,3%. Entretanto, considerando-se a contribuição total do ajuste patrimonial (isto é, o reconhecimento de novas dívidas – líquidas de ativos – mais os juros nominais dele decorrentes) sobre a variação acumulada da DLSP no período em foco, conclui-se ser significativa essa contribuição, porquanto os valores chegam a R\$ 329,3 bilhões (2,7% do PIB acumulado), o que representa cerca

de 50,8% da variação da dívida líquida. Portanto, sob essa ótica mais ampla, foi significativa a contribuição do ajuste patrimonial para o crescimento da dívida líquida no período entre janeiro de 1996 e junho de 2003.

TABELA 4
Evolução da dívida líquida – fatores condicionantes (janeiro de 1996 a junho de 2003)

Discriminação	R\$ milhões de junho/2003 ¹	% do PIB
1. Dívida líquida – variação acumulada	647.893	-
2. Fatores condicionantes (fluxos acumulados no período) ²	647.893	5,3
2.1 NFSP	460.741	3,7
Primário	-263.680	-2,1
Juros nominais (com variação cambial)	724.421	5,9
não decorrentes de ajuste patrimonial	543.206	4,4
decorrentes de ajuste patrimonial	181.216	1,5
2.2 Ajuste cambial ³	147.128	1,2
2.3 Reconhecimento de dívidas	148.110	1,2
2.4 Privatizações	-108.087	-0,9
3. Variação da relação DLSP/PIB (em pontos-base do PIB)	-	24,8
4. PIB acumulado no período, a preços de junho de 2003 (IGP-DI cent)	12.292.112	-

Fonte: Banco Central do Brasil (dados primários).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Atualização pelo IGP-DI.

² Os fatores condicionantes da dívida líquida como percentual do PIB consideram o total dos fatores dividido pelo PIB acumulado no período, a preços de abril de 2003 (IGP-DI centrado), não refletindo a simples variação da dívida em pontos de percentagem do PIB.

³ Inclui os ajustes metodológicos sobre as dívidas externa líquida e interna indexada ao câmbio. Calcula-se pela diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida externa líquida (ou dívida interna cambial) – obtidos pela taxa de câmbio de final de período (compra) – e os fluxos da dívida externa líquida (ou dívida interna cambial), convertidos para reais pela taxa de câmbio média (compra) do período.

Outro fato relevante para a explicação da dinâmica da DLSP, no período assinalado, é inferido indutivamente a partir dos dados mostrados na tabela 4. Trata-se do predomínio do reconhecimento de dívidas sobre o ajuste de privatizações. Em 1996, alguns analistas – apoiados por certas declarações de autoridades – acreditaram que, daquele ano em diante, o reconhecimento de passivos contingentes seria, no máximo, igual aos valores anuais das privatizações totais. Isso configuraria uma política de gestão do ajuste patrimonial do setor público tendente a impedir que esse ajuste pressionasse liquidamente a dívida. Entretanto, no biênio 2001-2002, sobretudo em virtude da grande quantidade de ações judiciais contra a privatização, particularmente do setor elétrico, essa meta informal não foi alcançada. Vale dizer que o reconhecimento de passivos contingentes líquidos anuais tem superado, sistematicamente, o ajuste de privatizações, o que contribui para ampliar a dívida e leva o governo a ter de aumentar sua meta de superávit primário.

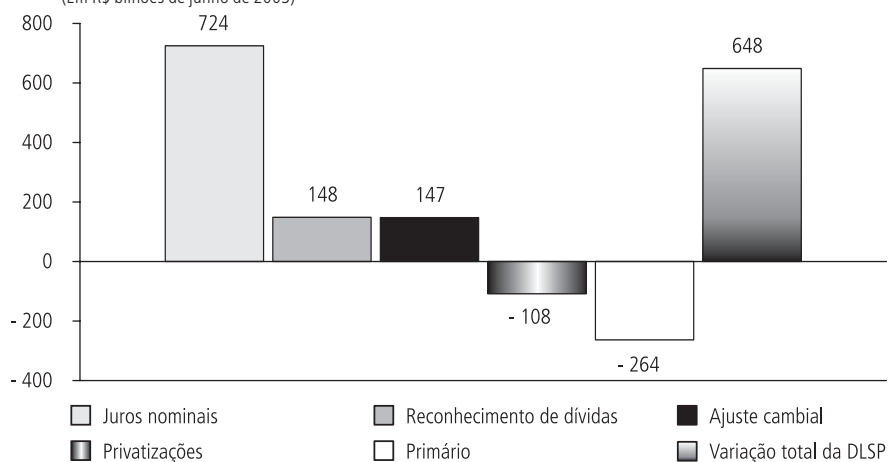
A tabela 5 apresenta uma descrição dos principais passivos contingentes (líquidos de ativos) do setor público brasileiro, assumidos entre 1996 e junho de 2003, a preços deste último mês. Os valores da tabela foram calculados

com base no Quadro do Ajuste Patrimonial do Banco Central (Quadro XXXVI da Nota para a Imprensa – Política Fiscal), por meio da agregação de ocorrências de mesma natureza. Essas ocorrências, isto é, os “fatos geradores” dos ativos ou passivos contingentes públicos, foram então classificadas nos 25 tipos listados na tabela a seguir.²³

GRÁFICO 2

Brasil: fatores condicionantes da dívida líquida do setor público – janeiro de 1996 a junho de 2003

(Em R\$ bilhões de junho de 2003)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração dos autores.

O rápido exame da tabela 5 mostra que houve forte concentração do reconhecimento de passivos contingentes em decorrência de programas governamentais associados ao saneamento de bancos públicos estaduais (Proes), à renegociação das dívidas dos estados com a União (securitização de dívidas), ao equacionamento dos débitos do FCVS e à capitalização de alguns bancos públicos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal). Em conjunto, esses itens contribuíram com cerca de 66,2% do total de passivos contingentes líquidos reconhecidos no período. Esses dados corroboram a tese segundo a qual a maior parte do ajuste patrimonial que pressionou a dívida líquida brasileira nos últimos anos deveu-se a certos programas que, ao menos *prima facie*, contribuíram para consolidar um ajuste fiscal estrutural do setor público.

23. O valor total de R\$ 148,1 bilhões, mostrado na tabela 5, difere do valor mostrado na tabela 3 porque aquele é atualizado mês a mês, ao passo que o valor da tabela 3 é uma mera soma de valores históricos nominais. Além disso, o uso do IGP-DI – conquanto possa ter o inconveniente de “inflar” demasiadamente os valores em anos de elevada depreciação cambial – justifica-se por ser um índice mais apropriado para a atualização dessas variáveis do que, por exemplo, o IPCA.

Afinal, tanto o saneamento de bancos públicos quanto a renegociação das dívidas estaduais e o equacionamento do FCVS foram formas de encaminhar a solução definitiva de antigos problemas, que, se continuassem escamoteados, certamente irromperiam no futuro, com um custo fiscal muito mais elevado para a sociedade brasileira.

Quanto aos juros líquidos decorrentes de ajuste patrimonial, vale a pena apresentá-los em pormenor. A tabela 6 mostra o montante dos juros debitados brutos – isto é, desconsiderando-se juros creditados – ao setor público no valor de R\$ 242,3 bilhões (valores de junho de 2003), o que contribui para pressionar a dívida líquida. É importante frisar que os juros debitados decorrem de várias ocorrências – não necessariamente restritas ao que normalmente se entende por esqueletos –, tais como: securitizações, renegociações e reclassificações de dívidas; débitos relativos ao Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes); capitalizações de instituições financeiras oficiais, etc. De modo semelhante, os juros creditados (não considerados na tabela 6) decorrem do reconhecimento de um sem-número de créditos públicos perante agentes públicos e privados.

Dentre os juros debitados, destacam-se os apropriados à dívida mobiliária federal, em decorrência, sobretudo, da capitalização do Banco do Brasil (maio de 1996) e de certas emissões de NTN-P (setembro de 1997) e de NTN-H (novembro de 1998). A capitalização do Banco do Brasil – R\$ 8 bilhões em valores históricos, que, acumulados mês a mês e atualizados, resultam em cerca de R\$ 42,0 bilhões – resultou de um saneamento patrimonial do banco pelo governo federal no contexto de uma ampla reforma do sistema financeiro nacional (público e privado). Quanto à emissão de NTN-P, que resultou em juros acumulados de aproximadamente R\$ 27,8 bilhões, esta decorreu de uma operação de *clearing* intragoverno que envolveu o Tesouro e certas empresas estatais controladoras de subsidiárias, cuja privatização começara no início da década de 1990. Finalmente, a emissão de NTN-H – que resultou na acumulação de juros da ordem de R\$ 13,4 bilhões – foi fruto de um acerto de contas entre o Tesouro e a Petrobras, em decorrência do acúmulo de débitos da extinta conta-petróleo.

Outros fatos que pressionaram o ajuste patrimonial e, por conseguinte, contribuíram para o aumento da dívida líquida, mostrados na tabela 6, são os seguintes: assunção da dívida de São Paulo pelo governo federal, securitização das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), Proes, programa de ajuste fiscal dos estados, capitalização da Caixa Econômica Federal e outros. Esses itens, assim como os citados anteriormente, contribuíram,

em conjunto, para um acúmulo de cerca de R\$ 242,3 bilhões de juros nominais, que pressionaram a dívida líquida no período em pauta. Contudo, há de se fazer duas ressalvas sobre o “custo fiscal” desses fatores.

TABELA 5
Ajuste patrimonial (passivos menos ativos contingentes reconhecidos)
Fluxos acumulados de 1996 a junho de 2003
 (Em R\$ milhões de junho de 2003¹ e em % do PIB)

Tipo de ocorrência	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ²	Total	
									R\$	% do PIB ³
1. Proes ⁴	0	0	15.120	10.899	1.481	119	1.367	0	28.985	1,91
2. Securitização de dívidas diversas ⁵	10.927	1.062	3.716	4.662	4.030	296	0	0	24.694	1,63
3. FCVS (securitização + emissão de dívidas)	0	0	5.850	156	315	14.285	1.116	75	21.797	1,44
4. Capitalização do Banco do Brasil	13.172	0	0	0	0	0	0	0	13.172	0,87
5. Capitalização da Caixa Econômica Federal	0	0	0	0	0	9.407	0	0	9.407	0,62
6. Transferência para fundo de pensão (Petros)	0	0	0	0	0	0	7.450	0	7.450	0,49
7. Liquidação dos bancos Comind e Auxiliar	6.112	0	0	0	0	0	0	0	6.112	0,40
8. Reclassificação de dívida bancária	0	0	0	2.708	4.731	-1.783	-800	456	5.311	0,35
9. Emissão de Dívidas Vencidas e Renegociadas (DVR)	0	0	4.959	0	0	22	0	0	4.981	0,33
10. Assunção de dívidas do antigo Iapas	0	0	0	0	0	4.873	0	0	4.873	0,32
11. Provisionamentos de créditos a receber	0	0	0	0	3.061	-870	2.489	0	4.679	0,31
12. Emissão de NTN-P ⁶	0	6.095	0	0	0	0	2.012	0	4.083	0,27
13. Capitalização do Banco do Nordeste do Brasil	0	0	0	0	0	2.686	0	0	2.686	0,18
14. Reclassificação de ativos e obrigações da Telebras	0	0	2.352	0	0	0	0	0	2.352	0,16
15. Renegociação dívida PGFN/CAF – PreviHab	0	0	0	0	0	1.427	0	0	1.427	0,09
16. Inclusão de debêntures	0	-655	0	2.064	0	0	0	0	1.409	0,09
17. Capitalização Banco da Amazônia S. A.	0	0	0	0	0	1.136	0	0	1.136	0,07
18. Liquidação da Siderbras	0	682	0	0	0	0	0	0	682	0,05
19. Emissão de NTN-C	0	0	0	0	0	0	614	65	678	0,04
20. <i>Clearing</i> entre o TN, o BNDES e o Fundo de Marinha Mercante	675	0	0	0	0	0	0	0	675	0,04
21. <i>Clearing</i> entre o BB, a CEF e o INSS	527	0	0	0	0	0	0	0	527	0,03
22. Exclusão do Funcheque	0	0	0	0	0	0	0	453	453	0,03
23. Estorno das aplicações do Fundo de Marinha Mercante	0	392	0	0	0	0	0	0	392	0,03
24. Renegociação de dívida dos estados (Lei nº 9.496)	0	0	0	137	0	0	0	0	137	0,01
25. Ajuste referente aos Conselhos de Fiscalização de Profissões Liberais	0	11	0	0	0	0	0	0	11	0,00
Total	31.414	7.587	31.997	20.626	13.617	31.598	10.223	1.049	148.110	9,77

Fonte: Banco Central do Brasil (dados primários).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹Valores atualizados pelo IGP-DI.

²Valores apurados até junho de 2003.

³Usou-se o valor de R\$ 1.515.419,0 milhões, correspondente ao PIB valorizado, acumulado nos últimos doze meses terminados em junho de 2003, atualizado pelo IGP-DI do mês (Fonte: Banco Central do Brasil).

⁴Inclui emissão de LFT-B e créditos contra o estado de Alagoas e contra o Banco do Estado de Santa Catarina (Besc).

⁵Inclui dívidas securitizadas ao amparo da Lei nº 9.496/97 (renegociação das dívidas dos estados com a União) e dívidas da RFFSA.

⁶Títulos usados no processo de privatização de empresas controladas por estatais (como Petroquisa e, por exemplo, BR Distribuidora, etc.).

TABELA 6
Dívida líquida do setor público: juros nominais decorrentes de ajuste patrimonial
Juros debitados (= aumento da DLSP) – janeiro de 1996 a junho de 2003

(Em R\$ milhões de junho de 2003)

Ordem	Item da DLSP / Principais ocorrências	R\$ milhões	% do total geral	% do total de cada item
1ª	Títulos públicos federais	86.381	35,7	100,0
	Capitalização do BB (mai./1996)	42.028	17,3	48,7
	Emissão de NTN-P (set./1997)	27.833	11,5	32,2
	Conta-petróleo (emissão de NTN-H – nov./1998)	13.378	5,5	15,5
	Outros	3.142	1,3	3,6
2ª	Renegociação (Lei nº 9.496/97 – Governo Central)	75.333	31,1	100,0
	Assunção da dívida de São Paulo pela União (dez./1997)	32.070	13,2	42,6
	Ajuste da conta gráfica de São Paulo (privatização do Banespa – nov./2000)	9.041	3,7	12,0
	Outros	34.222	14,1	45,4
3ª	Moedas de privatização	49.279	20,3	100,0
	Securitização de dívidas (FCVS – vários meses)	12.524	5,2	25,4
	Outros	36.755	15,2	74,6
4ª	Renegociação (Lei nº 9.496/97 – estados)	14.828	6,1	100,0
	Proes (vários meses)	40.589	16,8	273,7
	Outros	-25.761	-10,6	-173,7
5ª	Dívida bancária dos estados	9.514	3,9	100,0
	Programa de ajuste fiscal dos estados (jun./1997)	7.329	3,0	77,0
	Outros	2.185	0,9	23,0
6ª	Créditos do BC às instituições financeiras	4.419	1,8	100,0
	Capitalização da CEF (jun./2001)	3.132	1,3	70,9
	Outros	1.287	0,5	29,1
7ª	Dívida bancária dos municípios	1.311	0,5	100,0
	Reclassificação de dívidas (fev./2000)	1.423	0,6	108,6
	Outros	-112	0,0	-8,6
8ª	Previdência social	1.238	0,5	100,0
	Clearing BB, CEF e INSS	1.238	0,5	100,0
Total		242.303	100,0	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil (dados originais).
 Elaboração dos autores.

Em primeiro lugar, parte dos juros debitados gerados por esses itens foi compensada por juros creditados em outras contas da DLSP. Isso se explica porque várias ocorrências registradas no ajuste patrimonial do setor público – como, por exemplo, assunção da dívida de São Paulo, emissão de NTN-H (conta-petróleo), etc. – significam transações intragovernamentais, cancelando-se mutuamente, sendo debitadas à conta de um agente e creditadas à conta de outro.²⁴ Além disso, existem ocorrências essencialmente geradoras de créditos para o setor público, conquanto fortuitas, tais como, o reconhecimento de créditos externos contra a Polônia em outubro de 2001. No total, esses juros creditados líquidos atingiram cerca de R\$ 61,1 bilhões (a preços de junho de 2003) no período em foco, perfazendo um montante de juros nominais consolidados (decorrentes de ajuste patrimonial) de aproximadamente R\$ 181,2 bilhões (ver tabela 4).

24. Esse cancelamento de débitos e créditos em contas diferentes, no momento do lançamento contábil, não leva necessariamente ao cancelamento mútuo dos juros nominais. É que, sobre os diferentes itens da DLSP, incidem diferentes fatores de atualização e diferentes taxas de juros implícitas.

A segunda ressalva a ser feita é que, apesar de esses e de outros fatores terem contribuído direta e imediatamente para o aumento da dívida líquida, também auxiliaram na solução de problemas criados no passado, os quais gerariam efeitos muito mais danosos às contas públicas caso não tivessem sido enfrentados no devido tempo. Como foi dito anteriormente, o exame das ocorrências que motivaram grande parte dos débitos do ajuste patrimonial, no período em foco, mostra que estas resultaram de políticas tendentes a fazer um ajuste fiscal estrutural em todos os agentes do setor público. Ajuste de bancos públicos, renegociação de dívidas estaduais e municipais e securitização das dívidas do FCVS são exemplos de políticas cujo impacto na dinâmica da dívida pública não pode ser avaliado pelo seu reflexo imediato na expansão da DLSP, mas deve ser comparado com seus benefícios em longo prazo.

6 PERSPECTIVAS DE RECONHECIMENTO DE PASSIVOS CONTINGENTES (2004-2006) E IMPACTO NA DLSP

6.1 Descrição dos cenários

Uma adequada caracterização dos cenários acerca do reconhecimento de passivos contingentes não prescinde de um diagnóstico abrangente sobre o atual quadro fiscal, que servirá de base para a formulação de hipóteses gerais sobre as prováveis fontes de pressão fiscal no futuro próximo.²⁵ A esse respeito, defende-se que alguns dos fatores que pressionaram a dívida nos últimos anos – como, por exemplo, as variações das taxas de câmbio e de juros – não pressionarão mais o crescimento da DLSP no futuro próximo. Por um lado, o forte ajuste cambial experimentado em 2002 torna extremamente improvável uma série de elevadas depreciações subsequentes do câmbio real. Por outro, a taxa de juros real estimada para 2003 (mais ou menos 13% ao ano, deflacionada pelo IGP-DI) está bem acima do que seria o nível de equilíbrio estrutural (mais ou menos 7% ao ano, segundo a média das expectativas atuais dos agentes do mercado) determinado pela taxa de juros estadunidense, pela expectativa de desvalorização cambial e pelo Risco Brasil.

O nível de equilíbrio estrutural da taxa de juros real brasileira tenderá a ser mantido nesse patamar até que os agentes de mercado formem crenças bem fundamentadas de que estão sendo encaminhadas, de modo sustentado, as soluções para duas ordens de problemas: *i*) a sustentabilidade do superávit primário; e *ii*) o reconhecimento de passivos contingentes.

25. Os autores agradecem ao economista Raul Velloso pelo fornecimento das idéias básicas (informações prestadas oralmente, fornecidas em reunião na Coordenação de Finanças Públicas do Ipea, realizada em Brasília, no dia 25 de setembro de 2003) para a construção do diagnóstico sobre o quadro fiscal brasileiro, descrito nos parágrafos a seguir.

Sobre o superávit primário, observa-se que, nos últimos anos, o crescimento do resultado positivo do setor público se deveu muito mais a um aumento das receitas – destacando-se as receitas extraordinárias – do que à contenção dos gastos, que, aliás, só foi efetiva em 1999. Nos anos seguintes, o gasto cresceu, significativamente, em termos reais (ver gráfico 3). O problema desse padrão de ajuste – que atende mais a uma tática de curto prazo voltada para o cumprimento das metas fiscais acordadas com o FMI do que a uma boa estratégia de longo prazo – é que, de 2003 em diante, praticamente se esgotarão as fontes de receitas extraordinárias (Refis, quitação das dívidas dos fundos de pensão, etc.). Por sua vez, o gasto – que apresenta uma significativa parcela não reduzível no curto prazo – tem perspectivas de crescimento (gastos sociais e investimentos em infra-estrutura). Portanto, para o superávit primário manter-se, nos próximos anos, em patamar compatível com a estabilização e, idealmente, com a redução da relação DLSP/PIB, é mister que o governo faça um ajuste estrutural em seus gastos, tornando-os mais flexíveis à redução. Paralelamente, há de se avançar na mensuração da qualidade do gasto público (eficiência, eficácia e efetividade), condição *sine qua non* para orientar uma futura política de cortes das despesas. O gráfico 3 apresenta a evolução recente de despesas, receitas e resultado primário do governo federal, evidenciando que, nos últimos anos, o superávit primário foi crescente, a despeito do crescimento das despesas públicas.

No tocante aos esqueletos, um dos principais problemas é o da “transparência fiscal”. Por um lado, alguns itens que deveriam ser tipicamente classificados como ajuste patrimonial (créditos recebíveis do Refis, dos fundos de pensão, etc.) são, na prática, apropriados como receita ou despesa corrente e incorporados ao superávit primário. Por outro, com exceção do que se divulga na LDO (informações muito gerais), não se dispõe de dados mais pormenorizados acerca dos passivos contingentes que o governo tem perspectiva de assumir no futuro próximo. Isso gera incerteza quanto ao real tamanho da dívida líquida total e, conseqüentemente, quanto à sua sustentabilidade.

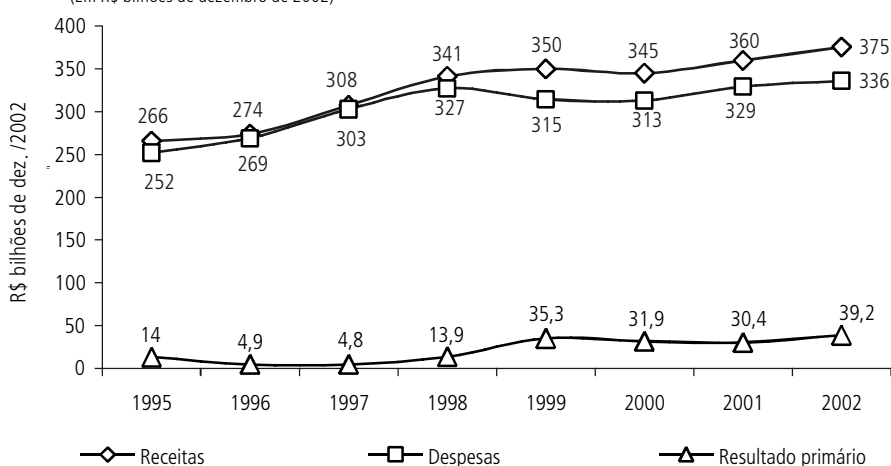
Dada a caracterização da conjuntura fiscal brasileira, anteriormente esboçada, parte-se para a análise das perspectivas para a evolução da relação DLSP/PIB, no período 2003-2006, em face de três cenários de reconhecimento de passivos contingentes. No cenário básico, o ambiente externo se mantém estável, sem registrar novos choques adversos como os ocorridos no biênio 2001-2002. No âmbito interno, pressupõe-se a continuidade da atual linha de política econômica, fortalecida pela aprovação integral das reformas tributária e da Previdência. A aprovação das reformas deve reforçar a crença, pelo mercado, segundo a qual o ajuste fiscal em curso desde 1999 é estrutural

e sustentável. Além disso, o cenário básico também conta com o ajuste estrutural dos gastos públicos, a ser implementado ao longo de todo o período, nas linhas esboçadas nos parágrafos anteriores. Os cenários alternativos, como se verá adiante, divergem do cenário básico tão-somente por pressuporem diferentes montantes de passivos contingentes a ser assumidos.

GRÁFICO 3

Brasil: resultado primário do governo federal (Tesouro Nacional e INSS) – 1995-2002

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2002)



Fonte: MF/STN.
Elaboração dos autores.

Em geral, no que tange ao impacto de alguns passivos contingentes sobre a dívida – especificamente no caso dos passivos contingentes já equacionados, com cronograma de pagamentos, tais como, o FCVS –, tem-se um horizonte declinante ao longo dos próximos anos. Isso decorre do fato de os montantes desses passivos já estarem determinados pela Justiça, bem como estarem legalmente estabelecidos os cronogramas de recursos a ser desembolsados pelo governo. À medida que este for pagando o que deve, o estoque dessas obrigações deverá naturalmente tender a zero.

Contudo, ao lado desses passivos equacionados, existem outros “esqueletos potenciais” que tramitam na Justiça há algum tempo, cujas sentenças serão provavelmente desfavoráveis ao governo nos próximos anos. Exemplos dessa categoria são as compensações financeiras pleiteadas pelas companhias aéreas (em virtude dos efeitos negativos do controle de tarifas e da desvalorização cambial sobre os balanços dessas empresas) e os pleitos para a renegociação das dívidas do setor sucroalcooleiro. Não se sabe ao certo que montante de recursos estaria em jogo nessas ações, tampouco o cronograma de desembolsos resul-

tante do seu ajuizamento. Contudo, algumas opiniões abalizadas defendem que tais pleitos podem significar um risco fiscal para o governo equivalente a um valor entre R\$ 22,0 bilhões e R\$ 24,0 bilhões anuais, pelo menos até 2006.²⁶

Existe uma terceira categoria de passivos contingentes potenciais “gestados” em outras disputas judiciais em que o governo está envolvido, conquanto o resultado das sentenças – isto é, a parte à qual será dado ganho de causa – ainda seja muito incerto.²⁷ Por exemplo, o jornal *Gazeta Mercantil* noticiou em 6 de outubro de 2003 o seguinte:

Outros esqueletos ainda podem atormentar o sono do presidente Lula e do ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho. Dois deles estão em julgamento no STF. Em um dos casos, os contribuintes tentam derrubar a ampliação da base de cálculo da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). [...] Pelo artigo 3º da Lei 9.718/98, a base de cálculo passou de receitas brutas decorrentes da comercialização de mercadorias e serviços para a totalidade das receitas auferidas pelas empresas. No outro processo, o governo tenta reverter uma decisão do STF, de dezembro de 2002, que assegurou às empresas o direito de abater o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre insumos adquiridos no regime de alíquota zero dos créditos de IPI devidos pela comercialização de produtos acabados. [...] Segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a manutenção da decisão favorável aos contribuintes terá o condão de tirar R\$ 20 bilhões ao ano dos cofres da Receita Federal. (Pereira, 2003)

Além desses potenciais passivos contingentes citados, essa última categoria abarca também passivos potenciais decorrentes de controvérsias acerca da indexação e do controle de preços praticados em vários planos de estabilização (cf. item 3.1 do Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2004 – Brasil, 2003), bem como engloba várias obrigações decorrentes das operações de aval e garantia da União aos estados, municípios e estatais (item 3.6 do Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2004 – Brasil, 2003).

6.2 Hipóteses de simulação

Dadas as condições gerais delineadas nos parágrafos anteriores, o cenário básico prospectivo pressupõe queda da taxa *over-selic* (anualizada) à razão média de 0,3 p.p. por mês, de setembro de 2003 até dezembro de 2006, resultando em expressiva queda da taxa média nominal de 23,3% a.a. (2003) para 10,9% a.a.

26. No que tange ao tempo médio de ajuizamento de ações de execução da dívida ativa do governo, estima-se algo em torno de cinco ou seis anos (informações obtidas oralmente em 26 de novembro de 2003, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional). Assumindo-se que essa média também vale para o conjunto das ações judiciais contrárias à União e que uma parcela significativa desses pleitos setoriais (o setor sucroalcooleiro, por exemplo) já tramita, há alguns anos, na Justiça, tem-se que o processo apresenta alta probabilidade de ser concluído nos próximos quatro anos.

27. Os autores agradecem ao economista Fabio Giambiagi pela idéia de dividir os passivos contingentes atuais e potenciais nas três categorias citadas (informações fornecidas oralmente em reunião no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro, em 1º de outubro de 2003).

(2006). Esse cenário conta também com taxas de câmbio nominais de R\$ 3,15 por dólar no fim de 2003, estabilizando-se em torno de R\$ 3,10 no fim de 2006. Por sua vez, estima-se que a inflação (IGP-DI), medida pelo critério “ponta a ponta”, caia de 8,4% (2003) para 5,7% (2006). Adicionalmente, pressupõem-se a manutenção e o cumprimento da meta atual de superávit primário (4,25% do PIB)²⁸ para todo o período de simulação. Quanto ao reconhecimento de passivos contingentes, estima-se, no cenário básico, que o governo deva assumir os montantes previstos no Anexo de Riscos Fiscais da LDO (Brasil, 2003) – aproximadamente R\$ 14,0 bilhões por ano –, mais R\$ 25,0 bilhões por ano, decorrentes de um possível ganho de causa às empresas que pleiteiam a revisão da base de cálculo da Cofins. Esse ganho seria acrescido dos efeitos de uma provável manutenção da decisão do STF acerca da questão do IPI (Pereira, 2003). A tabela 7 explicita as principais hipóteses macroeconômicas do cenário básico de simulação para a DLSP.

Os cenários alternativos foram divididos em dois: otimista e pessimista. O primeiro pressupõe apenas o reconhecimento dos passivos contingentes discriminados na LDO, e o outro estima um montante elevado de obrigações a ser reconhecidas, da ordem de R\$ 60,0 bilhões ao ano. Esse cenário pessimista é improvável, apesar de não ser impossível. Ele atualizar-se-á se, além de o governo ter de reconhecer os passivos previstos na LDO, tiver de assumir também obrigações decorrentes dos pleitos das companhias aéreas, do setor sucroalcooleiro, dos contribuintes que demandam compensações relativas à cobrança da Cofins e do IPI, bem como de vários estados da Federação.²⁹ Estes pleiteiam diversos tipos de compensações e indenizações relativas aos termos dos acordos de renegociação das dívidas estaduais com a União. A tabela 8 explicita, no tocante às perspectivas de reconhecimento de passivos contingentes pelo governo, os três cenários caracterizados.

28. Esse superávit primário de 4,25% do PIB para o setor público consolidado assim se distribui entre os agentes governamentais (valores em percentagem do PIB): governo central (2,45%), governos regionais (0,83%), estatais federais (0,70%) e estatais estaduais e municipais (0,27%).

29. Para se ter a idéia de que R\$ 60,0 bilhões por ano não representam uma cifra exagerada, basta constatar que, somente na Secretaria da Receita Federal (Conselho de Contribuintes), transitam, atualmente, processos relativos a diversas lides tributárias, cujo valor total deve montar a cerca de R\$ 120,0 bilhões, segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (informações verbais fornecidas oralmente em 26 de novembro de 2003, na PGFN, em Brasília).

TABELA 7
Hipóteses de simulação – 2003-2006

Discriminação	2002 Realizado	2003	2004	2005	2006
<i>Over-selic</i> (em % a.a.)					
Média nominal	19,0	23,3	17,3	15,0	10,9
Fim-de-período nominal	23,0	17,5	14,5	14,5	7,7
Acumulada real ¹	-5,7	12,8	11,5	8,8	4,9
Inflação (em %a.a.) ²					
Média	13,5	22,9	6,1	5,8	5,7
Ponta-a-ponta	26,4	8,4	5,5	5,7	5,7
Câmbio (em R\$/US\$) ³					
Médio	2,9	3,1	3,3	3,2	3,1
Fim-de-período	3,5	3,2	3,2	3,1	3,1
PIB (em %a.a.) ⁴	1,5	0,5	3,5	3,9	5,0
Superávit primário (em % PIB)	4,01	4,25	4,25	4,25	4,25

Fonte (dados de 2002): Banco Central do Brasil (*over-selic*, câmbio e superávit primário); FGV (inflação) e IBGE (PIB).
Elaboração dos autores.

Estimativas: Ipea/GAC (2003 e 2004); Ipea/Dicod/CFP (2005-2006).

Notas: ¹ Deflacionada pelo IGP-DI.

² Variação do IGP-DI.

³ Valor de venda.

⁴ Taxa de crescimento real.

TABELA 8
Hipóteses relativas ao reconhecimento de passivos contingentes – 2003-2006
(Em R\$ milhões)

Discriminação	2003	2004	2005	2006
Cenário Básico				
1. FCVS	n.d.	13.000	13.000	13.000
2. Dívidas diretas da União ¹	n.d.	913	705	0
3. Extinção de entidades ²	n.d.	733	733	38
4. Lides tributárias ³	n.d.	25.000	25.000	25.000
5. Pleitos setoriais ⁴	n.d.	0	0	0
6. Outros ⁵	n.d.	0	0	0
7. Total	7.800	39.646	39.438	38.038
Cenário Otimista				
1. FCVS	n.d.	13.000	13.000	13.000
2. Dívidas diretas da União ¹	n.d.	913	705	0
3. Extinção de entidades ²	n.d.	733	733	38
4. Lides tributárias ³	n.d.	0	0	0
5. Pleitos setoriais ⁴	n.d.	0	0	0
6. Outros ⁵	n.d.	0	0	0
7. Total	7.800	14.646	14.438	13.038
Cenário Pessimista				
1. FCVS	n.d.	13.000	13.000	13.000
2. Dívidas diretas da União ¹	n.d.	913	705	0
3. Extinção de entidades ²	n.d.	733	733	38
4. Lides tributárias ³	n.d.	25.000	25.000	25.000
5. Pleitos setoriais ⁴	n.d.	10.000	10.000	10.000
6. Outros ⁵	n.d.	10.354	10.354	10.354
7. Total	7.800	60.000	59.792	58.392

Fontes: Para 2003, estimativas do Ministério da Fazenda (Memorando Técnico de Entendimentos, Revisão do Acordo com o FMI, fevereiro de 2003).

Para o período 2004-2006, estimativas fornecidas pela LDO 2004 (Anexo de Riscos Fiscais – Brasil, 2003), nos itens 1, 2 e 3 de cada cenário.

Nos itens 4, 5 e 6 (período 2004-2006), estimativas fornecidas por Pereira (2003) e outras fontes.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui diversas dívidas em processo de securitização pelo Tesouro Nacional.

² Engloba contenciosos judiciais relativos à extinção de RFFSA, Geipot, Ceasa-AM e DNER.

³ Abrange contendas relativas ao Refis, ao crédito-prêmio do IPI-exportação, a outros créditos do IPI, à cobrança da Cide-combustíveis e à devolução de depósitos judiciais diversos decorrentes de ações contra a União e recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional.

⁴ Envolve disputas associadas a demandas do setor de transporte aéreo e do setor sucroalcooleiro.

⁵ Abarca passivos potenciais decorrentes de controvérsias acerca da indexação e controle de preços praticados em vários planos de estabilização (cf. item 3.1 do Anexo de Riscos Fiscais da LDO-2004 – Brasil, 2003), bem como engloba várias obrigações decorrentes das operações de aval e garantia da União aos estados, municípios e estatais (item 3.6 do Anexo de Riscos Fiscais da LDO-2004 – Brasil, 2003).

6.3 Resultados das simulações

Pelos resultados das simulações mostradas na tabela 9, efetuadas por meio de um modelo de simulação da DLSP,³⁰ nota-se que a dívida se situaria entre 57,1% e 57,6% do PIB, no período 2003-2006, no cenário básico. Após atingir um pico em 2005, a relação DLSP/PIB retomaria uma trajetória declinante a partir do último ano da série. Essa retomada dar-se-ia, sobretudo, em decorrência da queda do juro médio real estimado para 2006. Outro fator explicativo dessa tendência de queda da dívida é a diminuição da variação real do câmbio, cujo ajuste estrutural, supõe-se, já tenha ocorrido no biênio 2001-2002. Por último, mas não menos importante, há de se salientar as perspectivas de retomada do crescimento real do produto, uma vez consolidados os ajustes e as reformas estruturais mencionados na seção 6.1. Portanto, assumindo-se o cenário básico – o que implica uma média aproximada de R\$ 39,0 bilhões anuais a título de reconhecimento de passivos –, há razões para acreditar que a trajetória da relação DLSP/PIB, que continuará sendo um importante indicador da solvência do setor público, seja sustentável nos próximos anos. Propõe-se, então, responder à seguinte pergunta: quais os prováveis impactos fiscais, em termos de efeitos sobre a trajetória da dívida, do reconhecimento de passivos contingentes? As simulações que tomam por base os cenários alternativos (otimista e pessimista) procuram lançar luz sobre essa questão.

TABELA 9
DLSP e dívida mobiliária interna: estimativas para 2003-2006
 (Em % PIB)

Discriminação	2002 (realizado)	2003	2004	2005	2006
Cenário básico					
DLSP	56,5	57,1	57,1	57,6	57,4
Dívida Mobiliária Interna ¹	38,6	40,7	40,8	42,8	41,6
Cenário otimista					
DLSP	56,5	57,1	55,7	54,9	53,4
Dívida Mobiliária Interna ¹	38,6	40,7	39,4	40,1	37,7
Cenário pessimista					
DLSP	56,5	57,1	58,2	59,8	60,6
Dívida Mobiliária Interna ¹	38,6	40,7	41,9	45,0	44,8

Fonte: Banco Central do Brasil (dados de 2002).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Inclui a dívida mobiliária federal em mercado (Tesouro e Bacen) e as dívidas mobiliárias remanescentes de estados e municípios.

30. O modelo encontra-se descrito pormenorizadamente em Pinheiro (2000, p. 21-27).

De acordo com os resultados das simulações, mostrados na tabela 9, dependendo do cenário de reconhecimento de passivos contingentes, a relação DLSP/PIB atingiria, em 2006, valores entre 53,4% (cenário otimista) e 60,6% (cenário pessimista). Isso quer dizer que a trajetória da dívida dependeria crucialmente do montante de passivos contingentes a ser assumidos pelo governo. No cenário otimista, o acúmulo da dívida, em termos absolutos, decorrente do ajuste patrimonial positivo (cerca de R\$ 14,0 bilhões anuais, em média), seria compensado, com folga, pelo crescimento do produto e pela redução da taxa real de juros. Em contraposição, o cenário pessimista sugere que uma política de reconhecimento de elevados montantes de passivos contingentes (precisamente da ordem de R\$ 59,4 bilhões anuais em média) acarretaria uma trajetória crescente para a relação DLSP/PIB e insustentável, dados os atuais parâmetros fiscais e macroeconômicos.

O exercício mostra também a utilidade da manutenção de superávits primários elevados (da ordem dos atuais 4,25% do PIB) para criar um “colchão amortecedor” relativamente seguro contra os riscos fiscais representados pelos esqueletos (em dois dos três cenários apresentados, a dívida mantém-se em trajetória sustentável, em parte por causa dos elevados superávits primários). Por conseguinte, decorre daí uma importante recomendação de política econômica: se o governo quiser se proteger eficazmente contra os riscos fiscais decorrentes dos passivos contingentes, então deve assegurar-se – preferencialmente por meio de uma “amarração” legal-institucional – de que superávits primários relativamente elevados ainda sejam mantidos por alguns anos à frente.

Contudo, cabe advertir que, no modelo de simulação utilizado neste exercício, os passivos contingentes líquidos reconhecidos impactam, em bloco, a dívida mobiliária (a hipótese subjacente é que esses passivos são integralmente securitizados com títulos públicos federais, mormente NTN-C). Apesar de os títulos públicos federais serem o principal item da dívida líquida afetado com o reconhecimento de passivos contingentes – como pôde ser visto por ocasião da análise do período 1996-2003 –, estes sensibilizam também outros itens da DLSP, provocando alterações no perfil e nos custos desta. Mesmo atendo-se apenas ao âmbito da dívida mobiliária federal, diferentes tipos de esqueletos podem acarretar a emissão de diferentes tipos de títulos, com diversas taxas de atualização. Esse efeito “qualitativo” sobre a composição da DLSP, decorrente do reconhecimento de passivos contingentes, não pôde ser estimado com os recursos do modelo com o qual se trabalhou. Contudo, isso não deveria ser deixado de lado pelas autoridades que administram a dívida pública, sobretudo em prol de uma adequada gestão dos riscos (de mercado e de refinanciamento) da dívida. Portanto, fica aqui indicado um item para a agenda futura de pesquisa sobre a política fiscal brasileira.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

Durante boa parte do século XX, a profunda intervenção do governo brasileiro na economia, sem as devidas preocupações com a transparência fiscal, gerou grande dificuldade de aferição das fontes e dos usos de recursos pelo setor público. Isso contribuía, por sua vez, para aumentar a probabilidade de surgimento de débitos não contabilizados na estrutura das contas públicas. Contudo, na última década do século passado, ocorreram transformações importantes na economia brasileira – dentre as quais se destacam o Plano Nacional de Desestatização (PND), a redução da inflação (Plano Real) e a “tríplice mudança” do modelo de política econômica (regime de câmbio flutuante, metas de inflação e ajuste fiscal) –, que foram especialmente importantes para explicar o surgimento de pressões visando ao reconhecimento de antigos débitos pelo Tesouro Nacional.

A partir de 1996, os chamados ajustes patrimoniais começaram a ser registrados na DLSP. O efeito líquido combinado do reconhecimento de dívidas e ativos e privatização tem pressionado o crescimento da dívida pública, ou seja, os valores das dívidas têm superado, ultimamente, os das privatizações. Isso levanta dúvidas sobre os reais impactos fiscais do reconhecimento de passivos contingentes, a adequação do seu gerenciamento, o seu papel como elemento de risco fiscal, bem como sobre as perspectivas desse reconhecimento nos próximos anos. Este trabalho procurou tratar desses problemas.

A literatura internacional sobre o tema apresenta várias sugestões importantes acerca do gerenciamento dos passivos contingentes dos governos. Em primeiro lugar, sugere-se a implantação de uma instituição que centralize e coordene a metodologia de cálculo de custos e preços dos prêmios dos passivos, a criação de um fundo para pagamento dos prêmios, o gerenciamento de um banco de dados e a publicação periódica de relatórios pelo Ministério da Fazenda. Por sua vez, a instituição responsável pelo Orçamento teria como missão, por exemplo, propor uma estratégia geral para os passivos, promover o equilíbrio contábil e estimular a transparência. Quanto à atividade de planejamento dos passivos contingentes, propõe-se, entre outras coisas, aperfeiçoar a metodologia para reduzir e repartir riscos e prover informações confiáveis em tempo hábil para a instituição encarregada do gerenciamento. Aos ministérios, estados e municípios, caberia seguir os relatórios do governo para dar garantias e para administrar bens e obrigações; relatar os passivos e as informações financeiras para a instituição coordenadora; e seguir os manuais para provisão de débito como garantia do governo. Finalmente, ao Congresso Nacional caberia analisar a legislação de passivos, fixar um teto anual de garantias e revisar, periodicamente, o risco dos passivos, com base nas informações do governo.

Um item bastante ressaltado pela literatura internacional é a transparência fiscal associada à gestão dos passivos contingentes. Nesse aspecto, o Ministério das Finanças e a instituição suprema de auditoria poderiam ter autoridade para publicar periodicamente a relação de passivos contingentes, seus objetivos e outros riscos fiscais, bem como controlar as atividades “fora-de-orçamento”, compatibilizando-as com as prioridades de política, entre outras coisas. A fim de reduzir os riscos fiscais contingentes, na tentativa de identificar pressões fiscais potenciais futuras, esses poderão ser analisados por ordem de importância, baseados no estoque dos programas existentes do governo e em suas promessas. A análise buscará determinar os fatores de risco, as formas expostas de controle de risco e os custos de programas alternativos do governo.

Por sua vez, o reconhecimento de novos passivos contingentes deveria obedecer a um programa em três estágios, quais sejam: *i*) antes do reconhecimento; *ii*) no momento do reconhecimento; e *iii*) no ato da execução (liquidação) desses passivos. Em cada uma dessas fases, as autoridades responsáveis pela política fiscal e pelo manejo das finanças públicas teriam tarefas e metas específicas a cumprir, de modo que, principalmente, fosse compatibilizado o programa de reconhecimento com as metas maiores da política econômica e minimizado o risco moral na relação com os agentes privados.

Os riscos fiscais devem ser propriamente regulados e administrados, com informações confiáveis e com o uso da contabilidade adequada. Assim, os seguintes princípios gerais para o gerenciamento prudente desses riscos deveriam ser seguidos:

- a) identificar, classificar e entender os riscos fiscais dos governos;
- b) conhecer e acompanhar as tendências do mercado para avaliar adequadamente os riscos fiscais; e
- c) identificar os mecanismos institucionais que poderão ser aplicados tanto interna como externamente para otimizar o montante de risco a que o governo é exposto.

A experiência e a literatura internacionais fornecem, portanto, muitas advertências, informações e sugestões úteis ao caso brasileiro. Em resumo, algumas medidas podem ser tomadas visando ao reconhecimento dos passivos contingentes, a saber:

- a) ter uma única instituição que seja responsável pela coordenação dos passivos e ativos contingentes – isso evitaria duplicidades e pulverização de esforços na política de gestão dos passivos contingentes;
- b) elaborar um sistema de informações centralizado e gerenciável acerca dos passivos contingentes brasileiros, com uniformidade conceitual

- e metodológica (as diferentes metodologias do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional sobre o registro e a classificação dos passivos contingentes são exemplos eloqüentes do quanto ainda é necessário avançar nesse aspecto gerencial);
- c) ter um arcabouço legal amplo sobre os passivos contingentes, enfocando a natureza desses passivos, suas características e a definição de critérios de reconhecimento – tudo isso em consonância com as metas da política fiscal; caberá à lei também dispor sobre a inclusão dos passivos contingentes nos orçamentos anual e plurianual e identificar claramente suas formas de pagamento e perspectivas de reconhecimento; e
 - d) a instituição gestora dos passivos contingentes apresentará relatórios ao Ministério da Fazenda, contendo o acompanhamento dos passivos reconhecidos e a análise de risco dos programas inseridos nos orçamentos anuais do governo. Essas informações devem estar disponíveis a toda a sociedade.

Além das questões relativas ao arcabouço legal-institucional e de gestão da política de reconhecimento de passivos contingentes, este trabalho também enfocou a mensuração desses passivos, bem como seus impactos fiscais no caso brasileiro. Na história recente da economia brasileira, ocorreu expressivo crescimento da dívida pública, do qual boa parte é explicada pelo reconhecimento de passivos contingentes e pelos juros decorrentes desse ajuste patrimonial. Em conjunto, esses dois fatores explicaram cerca de 50,8% da variação da DLSP no período entre janeiro de 1996 e junho de 2003. Em particular, o reconhecimento de passivos contingentes, a partir de 2001, tem superado sistematicamente o ajuste de privatização, acarretando uma contribuição positiva para o crescimento da dívida líquida nesse período.

Um exame da estrutura dos passivos contingentes reconhecidos pelo setor público brasileiro, no período entre janeiro de 1996 e junho de 2003, mostra que houve forte concentração do reconhecimento de passivos contingentes em decorrência de programas governamentais associados ao saneamento de bancos públicos estaduais (Proes), à renegociação das dívidas dos estados com a União (securitização de dívidas), ao equacionamento dos débitos do FCVS e à capitalização de alguns bancos públicos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, entre outros). Em conjunto, esses itens contribuíram com cerca de 66,2% do total de passivos contingentes líquidos reconhecidos no período. Esses dados corroboram a tese segundo a qual a maior parte do ajuste patrimonial que pressionou a dívida líquida brasileira nos últimos anos deveu-se a certos programas que, ao menos *prima facie*, contribuíram para consolidar

um ajuste fiscal estrutural do setor público. Afinal, tanto o saneamento de bancos públicos quanto a renegociação das dívidas estaduais e o equacionamento do FCVS foram formas de encaminhar a solução definitiva de antigos problemas, que, se continuassem escamoteados, certamente irromperiam no futuro, com um custo fiscal muito mais elevado para a sociedade brasileira. Portanto, o ajuste de bancos públicos, a renegociação de dívidas estaduais e municipais e a securitização das dívidas do FCVS são exemplos de políticas cujo impacto na dinâmica da dívida pública não pode ser adequadamente avaliado pelo seu reflexo imediato na expansão da DLSP, mas deve ser comparado com seus benefícios em longo prazo.

A análise do impacto fiscal dos possíveis montantes de passivos contingentes a ser reconhecidos pelo governo em futuro próximo começa com a suposição de que alguns dos fatores que atuaram pressionando a dívida nos últimos anos – como, por exemplo, as variações das taxas de câmbio e de juros – não pressionarão mais o crescimento da DLSP nos próximos anos. No cenário básico, o ambiente externo mantém-se estável, sem registrar novos choques adversos como os ocorridos no biênio 2001-2002. No âmbito interno, pressupõe-se a aprovação das reformas tributária e da Previdência, o que deve reforçar a crença, pelo mercado, de que o ajuste fiscal em curso desde 1999 é estrutural e sustentável. Pressupõe-se, ademais, um reconhecimento médio anual de passivos contingentes, da ordem de R\$ 39,0 bilhões, no período 2004-2006. Os cenários alternativos, por sua vez, divergem do cenário básico tão-somente por pressuporem diferentes montantes de passivos contingentes a ser assumidos. O primeiro cenário alternativo, batizado de “otimista”, pressupõe apenas o reconhecimento dos passivos contingentes discriminados na LDO (assunção média de R\$ 14,0 bilhões por ano); e o outro cenário alternativo, o “pessimista”, estima um montante elevado de obrigações a ser reconhecidas (estimativa baseada em indícios concretos) da ordem de R\$ 60,0 bilhões ao ano.

Um dos objetivos deste trabalho é responder à seguinte pergunta: quais os prováveis impactos fiscais (em termos de efeitos sobre a trajetória da dívida) do reconhecimento de passivos contingentes? Em primeiro lugar, assumindo-se o cenário básico, há razões para se acreditar que a trajetória da relação DLSP/PIB seja sustentável nos próximos anos. Em segundo lugar, de acordo com os resultados das simulações, dependendo do cenário de reconhecimento de passivos contingentes, a relação DLSP/PIB atingiria, em 2006, valores entre 53,4% e 60,6%. Isso quer dizer que a trajetória da dívida dependeria crucialmente do montante de passivos contingentes a ser assumidos pelo governo, sendo que os montantes desses passivos assumidos no cenário básico seriam uma espécie de “limite”, acima do qual a dívida apresentaria trajetória ascendente. Por sua

vez, o exercício no cenário otimista provê razões para a crença segundo a qual o reconhecimento de passivos nos montantes expressos na LDO é claramente compatível com uma trajetória descendente da relação dívida/PIB. Finalmente, o exercício mostra também a utilidade da manutenção de superávits primários elevados (da ordem dos atuais 4,25% do PIB) para criar um “colchão amortecedor” relativamente seguro contra os riscos fiscais representados pelos esqueletos. Por conseguinte, decorre daí uma importante recomendação de política econômica, a saber: se o governo quiser proteger-se eficazmente contra os riscos fiscais decorrentes dos passivos contingentes, então deve assegurar-se – preferencialmente por meio de uma “amarração” legal-institucional – de que superávits primários relativamente elevados ainda sejam mantidos por alguns anos à frente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACEN. **Finanças públicas. Sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionadas à política econômico-financeira.** 3. ed. revisada. Brasília, jun. 2002.
- _____. **Nota para a imprensa: política fiscal.** Brasília: Banco Central do Brasil, vários números.
- BEVILACQUA, Afonso; GARCIA, Marcio. **Desafios na gestão do endividamento público.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 set. 2001.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2004.** Brasília, maio 2003.
- _____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND 1972-1974.** Brasília, dez./1971.
- _____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND 1975-1979.** Brasília, set./1974.
- _____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND 1980-1985.** Brasília, set./1980.
- _____. **Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal),** maio 2000.
- _____. **Ministério da Fazenda/STN. Esclarecimentos sobre a troca de títulos entre o Tesouro Nacional e a Petrobras. Nota oficial.** Brasília: 8 mar. 2002.
- BRIXI, H. P.; SCHICK A. **Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk.** Washington, D. C.: World Bank, 2002.
- CURRIE, E. **The potential role of government debt management offices in monitoring and managing contingent liabilities.** Washington, D. C.: World Bank, 2002.
- DIAZ-ALEJANDRO, Carlos. **Good-bye financial repression, hello financial crash.** *Journal of Development Economics*, North Holland, v. 19, n. 1-24, 1985.
- GARCIA, Marcio. **Dívida pública e metas para inflação.** *Folha de São Paulo*, São Paulo. [s.d.].
- GIAMBIAGI, Fábio. **Um cenário normativo para a economia brasileira com reforma tributária e controle do gasto público: 2003-2010.** Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2002.
- IMF. **Government finance statistics manual 2001.** Washington, D. C., Aug. 2001.
- OURIVES, L. H. da C. **A sustentabilidade da dívida pública brasileira na presença de déficit quasi-fiscal.** STN. VII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2002.

PÊGO FILHO, B.; LIMA, E. C. P.; PEREIRA, F. **Privatização, ajuste patrimonial e contas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea set. 1999 (Texto para Discussão, n. 668).

PEREIRA, Daniel. INPC para corrigir benefícios. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 6 out. 2003, Caderno A, p. A-12.

PINHEIRO, Maurício M. S. **Dívida mobiliária federal e impactos fiscais: 1995/1999**. Rio de Janeiro: Ipea, jan./2000 (Texto para Discussão, n. 700).

POLACKOVA, Hana. **Government contingent liabilities: a hidden risk to fiscal stability**. Washington, D. C.: World Bank, 1999.